

REC.ORDINARIO(c/a) núm.: 162/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

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

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 1079/2023**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D. Fernando Román García

D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 24 de julio de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo núm. 162/2021 interpuesto por «GREENPEACE ESPAÑA», «ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA», «OXFAM INTERMÓN», «COORDINADORA DE ONGS PARA EL DESARROLLO», D. PERE JOAN FEMENIA SASTRE, D. ALFONSO GONZÁLEZ RAZÁBAL, D.<sup>a</sup>. NAIARA FERNÁNDEZ LÓPEZ, D.<sup>a</sup> ZILIA DEL CARMEN PÉREZ COLOMER y D.<sup>a</sup> MARTA BORDONS MARTÍNEZ, representados por la procuradora doña Marta Sanz Amaro, bajo la dirección Letrada de doña Lorena Ruiz-Huerta García de Viedma y don Jaime Doreste Hernández, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de

2021 por el que se aprueba el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

Ha comparecido como parte demandada la Administración General del Estado, representada por la Sra. Abogada del Estado doña María Pilar Cancer Minchot.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Por la representación procesal de «GREENPEACE ESPAÑA» y otros se interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 que aprobó el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, el cual fue admitido por la Sala, motivando la reclamación del expediente administrativo que, una vez recibido, se puso a disposición de la procuradora Sra. Sanz Amaro, para que, en la representación que ostenta, formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito presentado el 23 de febrero de 2022 en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala: «que, en virtud del presente escrito, tenga por formalizada demanda contra el Plan Nacional de Energía y Clima 2021-2030, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 y, en su día, previos los trámites legalmente preceptivos, dicte sentencia estimatoria por la que:

1º.- DECLARE que el Gobierno del Estado Español debe revisar los objetivos de mitigación establecidos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima de manera acorde 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, o SUBSIDIARIAMENTE DECLARE LA NULIDAD o anule y deje en todo caso sin efecto el PNIEC objeto de recurso, así como la de cuantos actos y disposiciones se dictaran en su ejecución o desarrollo

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.»

**SEGUNDO.-** Dado traslado del escrito de demanda, la Abogacía del Estado, presentó escrito de contestación a la demanda el 7 de abril de 2022, suplicando a la Sala: «admita este escrito en unión del expediente administrativo que se devuelve, tenga por contestada la demanda y, en su día, desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales.»

**TERCERO.-** Por Auto de 21 abril de 2022, la Sala acordó: «Recibir el recurso a prueba por término de treinta días, y vistas las propuestas se admiten y declaran pertinentes las pruebas 1.DOCUMENTAL, 2.MAS DOCUMENTAL, 3.PERICIAL y en su momento se acordará sobre el señalamiento para la ratificación solicitada; 4.MAS PERICIAL ; 5.MAS PERICIAL, debiendo la parte aportar el dictamen a la mayor brevedad. En cuanto a las pruebas 6.TESTIFICAL y 7.MAS TESTIFICAL, no ha lugar a su admisión», contra el que se interpuso recurso de reposición por las demandantes, dándose traslado del mismo a la Abogacía del Estado, fue resuelto por Auto de 23 de junio de 2023, desestimando el recurso de reposición.

Por providencia de 28 de junio de 2022 se acordó no haber lugar a la admisión del dictamen pericial y documentación aportado por la procuradora Sra. Sanz Amaro al haberse presentado fuera del término de proposición y práctica de prueba que se le concedió en su día, contra la cual interpuso recurso de reposición y oponiéndose el Abogado del Estado, se dictó Auto desestimatorio del recurso el 20 de enero de 2023.

Por diligencia de ordenación de 4 de julio de 2022, habiendo finalizado el período de práctica de prueba, continuando con la tramitación del recurso, se acordó conceder a las partes por término de diez días para que presentasen conclusiones sucintas, cumplimentándose dicho trámite por la representación procesal de «GREENPEACE ESPAÑA» y otros, y por el Sr. Abogado del Estado, con el resultado que puede verse en las actuaciones.

**CUARTO.-** Y declaradas concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 20 de junio de 2023, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO. Objeto del recurso y antecedentes.**

Se interpone el presente recurso contencioso-administrativo 162/2021 por la representación procesal de Greenpeace España, Ecologistas en Acción-CODA, Oxfam Intermón, Coordinadora de ONGS para el desarrollo, don Pere Joan Femenia Sastre, don Alfonso González Razábal, doña Naiara Fernández López, doña Zilia del Carmen Pérez Colomer y doña Marta Bordons Martínez, contra el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (en adelante, PNIEC), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros, en sesión celebrada en fecha 16 de marzo de 2021, y publicado en el BOE número 77, de 31 de marzo.

Se suplica en la demanda, con carácter principal, que se anule parcialmente el Plan en cuanto a la revisión de los objetivos de mitigación acorde a los compromisos asumidos con la ratificación el Acuerdo de París y las recomendaciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, con el fin de no superar el 1,5º c. de incremento de temperatura global, en ningún caso que la reducción de emisiones, para el mencionado periodo, sea inferior al 55 por 100 en 2030, respecto de 1990. Subsidiariamente se suplica que se declare la nulidad de todo el PNIEC y de cuantas disposiciones traigan causa del mismo.

Ha comparecido en el recurso para oponerse al mismo, la Abogacía del Estado.

Para una delimitación del objeto del proceso y aproximación al PNIEC, debemos tener en cuenta las siguientes circunstancias que le sirven de antecedentes:

1º. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). El Plan que aquí se revisa debe enmarcarse en el ámbito de las políticas sobre el cambio climático, la cual tiene como una de sus características esenciales su ámbito internacional, porque solo con políticas a ese nivel pueden adoptarse medidas efectivas que corrijan los importantes efectos que comporta ese cambio climático. De ahí que se asumiera en el seno de Naciones Unida, desde las últimas décadas del pasado siglo, la preocupación de políticas efectivas, a nivel mundial, con dicha finalidad a cuyos efectos se consideró procedente la creación en 1988 del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), a instancias del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), con naturaleza de órgano científico intergubernamental cuya finalidad es realizar estudios exhaustivos sobre el cambio climático, partiendo de toda la información científica rigurosa, científica, objetiva y neutral disponible en cada momento, que afecte al cambio climático, elaborando informes sobre evaluación del cambio climático de forma objetiva, transparente, inclusiva y coordinada, habiéndose presentado hasta le fecha varios informes, el último de 2021-2023. De otra parte, también en el seno de Naciones Unidas, se constituye la CMNUCC en la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo, con el fin de entablar negociaciones sobre el cambio climático.

Interesa poner de manifiesto que la CMNUCC dispone en su artículo 2 que el objetivo último de la Convención, así como de todo instrumento jurídico conexo, *«es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo*

*suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.» A esos efectos se dispone (artículo 1) que se entiende por cambio climático «un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables.» Por emisiones, se entiende «la liberación de gases de efecto invernadero o sus precursores en la atmósfera en un área y un período de tiempo especificados.» Se consideran como gases de efecto invernadero (GEI) «aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y reemiten radiación infrarroja.»*

Con el fin de garantizar la consecución de los fines fijados en la CMNUCC, se adopta la importante decisión (artículo 7) de creación de la Conferencia de las Partes (COP), que se configura como órgano supremo de la Comisión que «*examinará regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomara las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención*», conforme a los fines que se imponen en el mismo precepto, estableciéndose una reunión anual, constituyendo un importante instrumento en la adopción de medidas contra el cambio climático.

2º. El Convenio de París. Sin perjuicio de las reuniones periódicas de la COP, algunas de relevancia decisiva para los fines últimos de la Convención Marco --1997, que aprobó el importante paso que comportó el Protocolo de Kioto-- se celebra en París, entre el 30 de noviembre y el 12 de diciembre de 2015, la 21ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), denominado como Convenio de París que es el primero que comporta ya la determinación de obligaciones de cierta concreción para los Estados con el fin de mitigar los efectos del cambio climático, en concreto, mediante la reducción de emisión de GEI, entre otras medidas.

Sin perjuicio de un desarrollo posterior, debemos señalar que, de conformidad con lo establecido en su artículo 2, se propone alcanzar determinados objetivos con la finalidad de *«reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza»*, fijándose como el primero de dichos objetivos el 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.»*

En relación a los compromisos adoptados por las partes signatarias del Convenio, deben destacarse que no se imponía plazo temporal alguno, pero en el artículo 4 se establece que *«las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible,... y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero... Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones. 3. La 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 y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.»*

Esas contribuciones determinadas a nivel nacional que cada uno de los Estados ha de fijar, conforme a sus propios criterios, deberán ser comunicadas cada cinco años, debiendo rendir cuentas de su cumplimiento a la Conferencia de las Partes que hará periódicamente un balance de la aplicación del Convenio (artículo 14).

La doctrina ha puesto de manifiesto las características propias del Tratado de París, porque si bien no cabe negar su naturaleza de auténtico Tratado, es lo cierto que de sus contenidos cabe apreciar que contiene disposiciones jurídicamente vinculantes y otras que no tienen esa naturaleza e incluso que dejan inciertos los compromisos asumidos por la Partes signatarias. No obstante, de su articulado cabe concluir que la finalidad del Convenio es la de fijar un objetivo general para todo el Planeta con el fin de *«reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza»* a cuyos efectos se ordena *«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»*.

Aceptado que la consecución de dicho objetivo comporta importantes decisiones económicas, se acuerdan los siguientes objetivos subsiguientes a dicho objetivo principal: (i) aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático; (ii) promover la resiliencia al clima; (iii) promover un desarrollo con bajas emisiones de GEI que no comprometa la producción de alimentos; (iv) prever flujos financieros compatibles con un desarrollo resiliente al clima y bajas emisiones de GEI.

Si bien el Convenio no establecía fechas concretas de alcanzar los objetivos establecidos, si se ordenaba que las Partes signatarias establecieran *«esfuerzos ambiciosos»* en la adopción de las medidas propuestas con la importante exigencia del principio de progresión, que se constituye en un pilar importante del Convenio, en cuanto dichos esfuerzos han de incrementarse progresivamente en la consecución de los objetivos, habiéndose calificado por la Doctrina dicha progresión como auténtico principio rector del Convenio. A esos efectos, la exigencia impuesta es *«lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible»* y,



tras dicha fijación, proceder a *«reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.»*

Si bien el Convenio deja esos fines al criterio de las Partes, sin establecer plazos de consecución, sí se impone que cada una deberá *«adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones»*, a cuyos efectos deberán *«preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar.»* Sobre esa preliminar determinación del esfuerzo ambicioso de cada una de las Partes y en virtud del principio de progresión, se procederá, a nivel nacional, a presentar a la Conferencia de las Partes (COP) *«una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales»*, la cual deberá realizarse cada cinco años, siendo dicha COP la que examinará los plazos y orientará la determinación de los esfuerzos asumidos por cada una de las Partes, al que deberán rendir cuentas.

Si bien la determinación de los objetivos y los esfuerzos asumidos se contemplan para cada uno de los Estados signatarios, se dispone que si existen Partes configuradas como *«organización regional de integración económica y junto con ella, y esa organización es a su vez Parte en el presente Acuerdo, cada Estado miembro de esa organización regional de integración económica, en forma individual y conjuntamente con dicha organización, será responsable de su nivel de emisiones que figure en el acuerdo comunicado...»*

En la regulación que se establece en el Convenio, asume una importancia vital las COP que son las llamadas a controlar los esfuerzos y su progresión, realizadas por las Partes, conforme a las obligaciones asumidas (22 Marrakech 2016; 23 Bonn 2017; 24 Katowice 2018; 25 Chile-Madrid 2019; 26 Glasgow 2022; 27 Sharm-el-Sheikh 2022); en las que se han debatido los cumplimientos y propuesto medidas para alcanzar los objetivos del Convenio.

3. Los compromisos de la Unión Europea. El Acuerdo Internacional del Clima de París, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, fue ratificado por España en enero de 2017 (Instrumento de ratificación publicado en el BOE núm. 28 de 2 de febrero de 2017), previa autorización de las Cortes Generales. La Unión Europea es asimismo parte, como organización regional (artículo 20 del Convenio), del Acuerdo y lo ratificó mediante la Decisión (UE) 2016/1841 del Consejo, de 5 de octubre de 2016, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de París aprobado en virtud de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. A esos efectos se declara que *«El Acuerdo de París es conforme con los objetivos ambientales de la Unión a que se refiere el artículo 191 del Tratado, es decir, la conservación, la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente; la protección de la salud de las personas; el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente, y en particular a luchar contra el cambio climático.»* (12)

Conforme a los compromisos asumidos, a nivel de la Unión, en el Convenio de París, se procede a adoptar, entre otros, los siguientes instrumentos:

a) Mediante comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo, se aprobó la Estrategia Marco para la Unión de la Energía Resiliente con una Política Climática Prospectiva, aun con anterioridad al Convenio de París (es de 25 de febrero de 2015). En relación con la reducción de emisiones de GEI se establecía que se pretendía cumplir *«unos objetivos*

*nacionales de reducción de gases de efecto invernadero ambiciosos pero equitativos para los sectores no incluidos en dicho Régimen y una política energética que convierta a la Unión Europea en líder de las energías renovables. Una política climática ambiciosa para la UE. El acuerdo sobre el marco de clima y energía para 2030 estableció el compromiso de la UE de reducir las emisiones internas de gases de efecto invernadero en al menos un 40 % en comparación con 1990. Este objetivo representa una ambiciosa contribución a las negociaciones internacionales sobre el cambio climático con vistas a alcanzar un acuerdo vinculante sobre el clima en 2015... Cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tener en cuenta los resultados del balance mundial a que se refiere el artículo 14.»*

b) Posterior a la firma del Convenio de París se presenta por la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, la Comunicación sobre Energía Limpia para todos los europeos, de fecha 30 de noviembre de 2016, en que se proponía la adopción de una serie de medidas que *«supone una oportunidad para acelerar tanto la transición hacia una energía limpia como el crecimiento y la creación de empleo. Con la movilización de un importe adicional del 177 000 millones EUR de inversión pública y privada al año a partir de 2021, este paquete puede generar un crecimiento de hasta un 1 % del PIB en la próxima década y crear 900 000 nuevos puestos de trabajo<sup>1</sup>. También significa que, en 2030, por término medio, la intensidad de carbono de la economía de la UE será inferior en un 43 % a los niveles actuales , y la electricidad renovable representará la mitad, aproximadamente, de la combinación de producción eléctrica de la UE.»* En esa finalidad y por lo que se respecta a las medidas legislativas *«se refieren a la eficiencia energética, las energías renovables, la configuración del mercado de la electricidad, la seguridad del suministro y las normas de gobernanza de la Unión de la Energía. El paquete presentado persigue tres objetivos*

*principales: Anteponer la eficiencia energética; Lograr el liderazgo mundial en materia de energías renovables; Ofrecer un trato justo a los consumidore... Para alcanzar los objetivos de la UE sobre clima y energía de 2030, se necesitarán inversiones anuales por un valor aproximado de 379 000 millones EUR en el período 2020-2030: principalmente en eficiencia energética, fuentes de energía renovables e infraestructuras. Las empresas de la UE deben estar a la vanguardia de esas inversiones. En este contexto, mucho dependerá de su capacidad de innovación. Con 27 000 millones EUR anuales destinados a la investigación pública y privada, al desarrollo y a la innovación en ámbitos relacionados con la Unión de la Energía<sup>17</sup>, la UE está bien situada para que esta transición se convierta en una oportunidad concreta para la industria y la economía.»*

c) Conforme a los mandatos de la Comunicación de 2016 y para alcanzar los fines previstos en el Convenio, entre otras medidas, se promulga 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, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 663/2009 y (CE) nº 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) nº 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

La finalidad del Reglamento, conforme a lo declarado en su Preámbulo, es sentar «*la base legislativa necesaria para una gobernanza fiable, inclusiva, eficiente en costes, transparente y predecible de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima (en lo sucesivo, «mecanismo de gobernanza»)* 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... mediante esfuerzos complementarios, coherentes y ambiciosos por parte de la Unión y de sus Estados miembros, limitando al mismo tiempo la complejidad administrativa.» Esa actuación «*debe abarcar*

*cinco dimensiones: seguridad energética; mercado interior de la energía; eficiencia energética; descarbonización; e investigación, innovación y competitividad». Se añade que para «el logro de los objetivos generales y de los objetivos específicos de la Unión de la Energía debe garantizarse mediante una combinación de iniciativas de la Unión y de políticas nacionales coherentes establecidas en planes nacionales integrados de energía y clima. El Derecho sectorial de la Unión en los campos de la energía y el clima establece requisitos de planificación que han sido herramientas útiles para impulsar el cambio al nivel nacional. Su introducción en diferentes momentos ha dado lugar a solapamientos y a una atención insuficiente a las sinergias e interacciones entre los distintos ámbitos de actuación, en detrimento de la eficiencia en costes. Procede por tanto racionalizar e integrar en la medida de lo posible los procedimientos específicos actuales de planificación, notificación y seguimiento en los campos del clima y de la energía...»*

La importancia de los mencionados Planes Integrados de Energía y Clima se destacan en el Preámbulo al declarar que *«deben abarcar períodos decenales y ofrecer una visión global de la situación actual del sistema y las políticas energéticas. Dichos planes deben establecer objetivos nacionales para cada una de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía y las políticas y medidas correspondientes para alcanzar esos objetivos y disponer de una base analítica. Los planes nacionales integrados de energía y clima para el primer período de 2021 a 2030 deben prestar especial atención a los objetivos para 2030 en materia de reducción de las emisiones de GEI, de energías renovables, de eficiencia energética y de interconexión eléctrica. Los Estados miembros deben procurar garantizar que los planes nacionales integrados de energía y clima sean coherentes con los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas y contribuyan a su consecución. En sus planes nacionales integrados de energía y clima, los Estados miembros pueden basarse en estrategias o planes nacionales existentes. En lo que respecta al primer proyecto de plan nacional integrado de energía y clima y al definitivo, se otorga un plazo diferente con respecto a los planes siguientes, a fin de proporcionar a los Estados miembros, tras la adopción del presente*

*Reglamento, un tiempo de preparación adecuado para sus primeros planes. No obstante, se anima a los Estados miembros a presentar sus primeros proyectos de planes nacionales integrados de energía y clima tan pronto como sea posible en 2018, para que se puedan llevar a cabo los preparativos adecuados, en particular para el diálogo facilitador que se debe convocar en 2018 de conformidad con la Decisión 1/CP.21 de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)...»*

El Reglamento establece, entre las definiciones que se contienen en su artículo 2, que por objetivo vinculantes y para toda la Unión para 2030 en materia de energía y clima, *«una reducción nacional de al menos el 40 % de las emisiones internas de gases de efecto invernadero en toda la economía, en comparación con los niveles de 1990, que deberá lograrse a más tardar en 2030,...»*. En esa finalidad, en el Capítulo 2 del Reglamento se regulan estos PNIEC, siendo de destacar que entre las reducciones de emisiones de GEI, el artículo 4 se remite al Reglamento (UE) 2018/842.

d) El 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, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.o 525/2013

De conformidad con lo establecido en el artículo 1, el objeto el Reglamento es establecer para los Estados miembros las obligaciones *«respecto de sus contribuciones mínimas en el período de 2021 a 2030 para alcanzar en 2030 el objetivo de la Unión de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 30 % por debajo de los niveles de 2005 en los sectores regulados por el artículo 2 del presente Reglamento, y contribuye a la consecución de los objetivos del Acuerdo de París. El presente Reglamento establece asimismo las normas relativas a la determinación de las*

*asignaciones anuales de emisiones y a la evaluación de los avances de los Estados miembros hacia el cumplimiento de sus contribuciones mínimas.»*

El Reglamento define los conceptos de emisiones de GEI, así como las asignaciones anuales de emisiones (artículo 3), imponiendo la obligación de que *«Cada Estado miembro limitará, en 2030, sus emisiones de gases de efecto invernadero, como mínimo en el porcentaje establecido para ese Estado miembro en el anexo I, con respecto a sus emisiones de gases de efecto invernadero de 2005, determinadas con arreglo al apartado 3 del presente artículo.»* Estableciéndose en el referido Anexo las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero de los Estados miembros en 2030 respecto a los niveles de 2005.

El mencionado Reglamento se cumplimentó con el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, 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 (UE) n.o 525/2013 y la Decisión n.o 529/2013/UE. Con ello se pretendía dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 5 del Convenio conforme al cual *«las Partes deberían adoptar medidas para conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero...»* y a esos efectos se declara en su artículo primero que el Reglamento tiene por finalidad establecer *«los compromisos de los Estados miembros para el sector del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura para contribuir a cumplir los objetivos del Acuerdo de París y alcanzar el objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión para el período de 2021 a 2030.»*

e) La experiencia en la aplicación de las previsiones de reducción prevista en los Reglamentos de 2018, pese a las crisis existentes (pandemia y Guerra de Ucrania), de hacer posible una reducción de emisiones de GEI con un crecimiento económico, impulsó a la aprobación de la Resolución del

Parlamento de 28 de noviembre de 2019 sobre «situación de emergencia climática y medioambiental» en la que se parte de la necesidad de que una *«acción inmediata y ambiciosa es fundamental para limitar el calentamiento global a 1,5 oC y evitar una pérdida ingente de diversidad biológica; [que] debe basarse en la ciencia e implicar a los ciudadanos y a todos los sectores de la sociedad y la economía, incluida la industria, de forma socialmente equilibrada y sostenible; que debe respaldar la competitividad de nuestras economías e ir acompañada de sólidas medidas sociales e inclusivas para garantizar una transición justa y equitativa que apoye la creación empleo, respetando al mismo tiempo la necesidad de un alto nivel de bienestar y de nuevos puestos de trabajo y formación de gran calidad;... que no debe utilizarse nunca una situación de emergencia para erosionar las instituciones democráticas o socavar los derechos fundamentales; que todas las medidas se adoptarán siempre mediante un proceso democrático...»* Con dichas premisas se adoptan las siguientes decisiones:

*«1. Declara la situación de emergencia climática y medioambiental; pide a la Comisión, a los Estados miembros y a todos los agentes mundiales que adopten urgentemente las medidas concretas necesarias para combatir y contener esta amenaza antes de que sea demasiado tarde, y manifiesta su propio compromiso al respecto;*

*«2. Insta a la nueva Comisión a que evalúe plenamente el impacto climático y medioambiental de todas las propuestas legislativas y presupuestarias pertinentes y garantice que estén plenamente en consonancia con el objetivo de mantener el calentamiento global por debajo de 1,5 oC y no contribuyan a la pérdida de diversidad biológica;*

*«3. Reconoce su responsabilidad institucional para reducir su huella de carbono; propone adoptar sus propias medidas para reducir las emisiones, entre otras, la sustitución de su flota de vehículos por vehículos de cero emisiones y pide a los todos los Estados miembros que se pongan de acuerdo sobre una sola sede para el Parlamento Europeo;*



*«4. Insta a la nueva Comisión a que aborde las incoherencias de las actuales políticas de la Unión en materia de emergencia climática y medioambiental, en particular mediante una amplia reforma de sus políticas en los ámbitos de la agricultura, el comercio, el transporte, la energía y la inversión en infraestructuras;*

*«5. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión, así como a los Gobiernos y los Parlamentos de los Estados miembros.»*

f) Consecuencia de esa resolución es que por la Comisión se procede a la adopción de una serie de medidas para acelerar las reducciones de emisiones inicialmente previstas en base al esfuerzo colectivo, llegando a la aprobación del Pacto Verde Europeo, presentado por la Comisión el 11 de diciembre de 2019, con la propuesta de adopción de medidas más ambiciosas que las establecidas hasta ese momento, mediante la cuales se pudieran alcanzar los objetivos de la neutralidad climática en 2050, partiendo de la idea de que un crecimiento económico era compatible con una reducción de emisiones de GEI, aumentando desde la previsiones inicial de reducción del 40 por 100 a, al menos, el 50 o incluso el 55% en 2030, en relación a los niveles de emisión de 1990; debiendo coordinarse dicha reducción con medidas referidas al modelo energético existente.

Con esa finalidad se propone una serie de medidas que incidirían en cinco ámbitos concretos con la finalidad de lograr la neutralidad climática; es decir, (i) en materia de energía y clima (reduciendo las emisiones, como mínimo al 50 %; (ii) en el proceso de descarbonización del sistema energético (creación de fuentes de energía renovable, incrementando la efectividad energética); (iii) en la defensa de la biodiversidad, evitando la fuerte incidencia del cambio climático sobre los ecosistemas; (iv) la implantación de una industria verde y circular, con reutilización de los residuos; (v) y finalmente en cuanto al sector de los transportes, con la búsqueda de una nueva estrategia

de la movilidad sostenible que coadyuve a la reducción de las importantes emisiones que dicha actividad comporta.

g) Consecuencia de los nuevos objetivos que se habían impuesto las instituciones comunitarias, es la denominada Carta Europea del Clima, el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de junio de 2021 por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.o 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»).

Conforme a lo establecido en su artículo 2 *«las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero reguladas en el Derecho de la Unión estarán equilibradas dentro de la Unión a más tardar en 2050, por lo que en esa fecha las emisiones netas deben haberse reducido a cero y, a partir de entonces, la Unión tendrá como objetivo lograr unas emisiones negativas.»* En la consecuencia de dichos objetivos, el artículo 3 se configura el Consejo Científico Consultivo Europeo sobre Cambio Climático como órgano científico de referencia para el *«conocimientos científicos relacionados con el cambio climático, gracias a su independencia y a sus conocimientos científicos y técnicos»* conforme las últimas conclusiones científicas de los informes IPCC.

Para alcanzar los objetivos últimos establecidos se dispone en el artículo 3 que, con esa finalidad, se impone que *«el objetivo climático vinculante de la Unión para 2030 consistirá en una reducción interna de las emisiones netas de gases de efecto invernadero (emisiones una vez deducidas las absorciones) de, al menos, un 55 % con respecto a los niveles de 1990, de aquí a 2030.»* A esos efectos se dispone que *«a más tardar el 30 de junio de 2021, la Comisión revisará la correspondiente legislación de la Unión para que se pueda lograr el objetivo establecido... y estudiará la posibilidad de adoptar las medidas necesarias, incluso propuestas legislativas, de conformidad con los Tratados.»* Con todo, el Reglamento no fijó objetivos vinculantes para los Estados, a diferencia de lo establecido en 2018. No obstante, por la Comisión se procedió a la adopción de una serie de medidas

que se incluyen dentro del denominado «Objetivo 55», aprobado por la Comisión en fecha 14 de julio de 2021, en el que se proponía la aprobación de medidas legislativas con el fin de alcanzar la neutralidad climática en 2050 y el objetivo intermedio de reducción de emisiones en 2030. Se propone la reducción de emisiones en al menos el 55% que se había fijado para 2030.

No puede desconocerse que el inicio de la presente década se ve fuertemente afectado para muchos aspectos de la sociedad internacional, tanto por la pandemia producida por el Covid19 como por la invasión de Ucrania por Rusia, afectando de manera intensa, en especial la segunda, a la economía y, más concretamente, en la incidencia que la misma tiene sobre la lucha contra el cambio climático, por cuanto el mencionado País invasor suministraba a los Países de la Unión --carentes de fuentes de energías fósiles tradicionales-- la mayor parte de esos suministros. Con la finalidad de mantener las medidas contra el cambio climático, pese a esas adversidades, se adopta por la Comisión la Comunicación de 18 de mayo de 2022, denominada Plan REPowerEU, COM, con el fin de alcanzar la transición energética ya iniciada y afectada por la mencionada Guerra de Ucrania. En dicho Plan se propone el aumento de la reducción de energía ya previsto en el Objetivo 55; la diversificación de los suministros mediante nuevos socios internacionales; intensificar aún más el despliegue de las energías renovables (Estrategia de energía solar de la UE, producción de hidrógeno renovables, Plan de Acción sobre el biometano), reducción del consumo de combustibles fósiles en la industria y el transporte, etc.

4. La normativa española sobre reducciones de emisiones de GEI. Los compromisos impuestos a nuestro País por esa normativa europea, con la finalidad de cumplir la Unión los compromisos, a su vez, asumidos en el Convenio de París, llevó a la elaboración del cuestionado en este proceso PNIEC.

El Plan recuerda en su Preámbulo los principales objetivos vinculantes para la Unión en 2030, conforme a los compromisos asumidos en el Convenio

de París y los documentos internos antes mencionados. A tales efectos se declara que *«las medidas contempladas en el presente PNIEC permiten alcanzar un nivel de reducción de emisiones del 23% respecto a los niveles de 1990. Los sectores difusos contribuyen con una reducción en 2030 del 39% respecto a los niveles del año 2005, mientras que los sectores sujetos al comercio de derechos de emisión lo hacen con una reducción del 61% en 2030 respecto a 2005.»* Ningún reproche merece esa delimitación la fijación del nivel de reducción de emisiones conforme a la normativa europea para los recurrentes.

En lo que aquí interesa, coetáneamente a la elaboración del Plan, se procede a la elaboración de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética (en adelante, LCCTE), que entró en vigor el 22 mayo (el PNIEC se promulgó, como sabemos, el previo día 31 marzo.)

La finalidad de la Ley, según se razona en su Exposición de Motivos, es *«la lucha contra el cambio climático y la transición energética conllevan transformaciones tecnológicas y cambios en la industria. Por ello, es necesario ligar la transición energética a la política industrial y a la I+D, estableciendo mecanismos de apoyo a la industria para que la transición tecnológica genere mayor competitividad y un mejor posicionamiento de la misma, y resulte en generación de riqueza y empleo de calidad. Por otro lado, alcanzar la neutralidad climática requiere de una política firme y coordinada, así como de las inversiones necesarias, para la conservación y mejora de la biodiversidad, y de los stocks de carbono en nuestros montes y masas forestales, humedales y en las superficies de usos agropecuarios...»*

*«La obligación de limitar las emisiones condiciona las políticas sectoriales e implica cambios en los patrones de consumo. Pero esta transformación conlleva ventajas relacionadas con la modernización del modelo productivo y el sistema energético, y ofrece oportunidades de empleo, de negocio y de crecimiento siempre que se incorpore una perspectiva de medio y largo plazo que facilite la descarbonización ordenada de la economía.»*

*«Así, entre las importantes transformaciones que se van a producir en el sistema energético, y por ende en la economía en su conjunto, como consecuencia de la transición energética impulsada por esta ley, está la mejora sistemática de la eficiencia energética de la economía. Concretamente, la previsión es que la intensidad energética primaria de la economía española mejore anualmente en un 3,5 % anual hasta 2030; asimismo, la dependencia energética del país, del 74 % en 2017, se estima que descienda al 61 % en el año 2030 como consecuencia de la caída de las importaciones de carbón y de petróleo. Estas caídas estarán provocadas por la transición hacia una economía más eficiente y basada en tecnologías renovables en todos los sectores de la economía. Este cambio estructural no solo beneficiará a la balanza comercial de forma notable, sino que fortalecerá la seguridad energética nacional.»*

*«La transición energética promovida por esta ley permite movilizar más de 200.000 millones de euros de inversión a lo largo de la década 2021-2030. Como consecuencia de esa importante movilización inversora y como resultado de las mejoras de eficiencia energética del conjunto de la economía, el Producto Interior Bruto de España se incrementará anualmente (respecto a un escenario tendencial sin las medidas promovidas por esta ley y por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima) entre 16.500 y 25.700 millones de euros al año. Asimismo, el empleo neto aumentará entre 250.000 y 350.000 personas al final del periodo.»*

Conforme al artículo 1 de la Ley, su objetivo es *«asegurar el cumplimiento, por parte de España, de los objetivos del Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015, firmado por España el 22 de abril de 2016 y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el 2 de febrero de 2017; facilitar la descarbonización de la economía española, su transición a un modelo circular, de modo que se garantice el uso racional y solidario de los recursos; y promover la adaptación a los impactos del cambio climático y la implantación de un modelo de desarrollo sostenible que genere empleo*

*decente y contribuya a la reducción de las desigualdades.» Dichos objetivos se expresan en el artículo 3, conforme al cual, se impone como el primero de ellos «reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990.»*

Aunque la aprobación de la Ley es cronológicamente posterior a la aprobación del PMIEC, su elaboración es simultánea y hace referencia al mencionado Plan en el artículo 4, considerándose el mismo como *«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... [que] abarcará el periodo 2021-2030»*, estableciéndose su contenido en el mencionado precepto.

No obstante las previsiones que se establecen en la Ley y se trasladan al Plan, se dispone en el artículo 3 que el Consejo de Ministros podrá revisar los objetivos mencionados conforme a los siguientes fines: *«a) Para cumplir con el Acuerdo de París, de acuerdo con las decisiones que tome la Conferencia de las Partes en su calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París. b) Para cumplir con la normativa de la Unión Europea. c) Para adaptarlos a la evolución de los avances tecnológicos y del conocimiento científico. d) Cuando concurren elementos objetivos cuantificables que, motivadamente, lo aconseje por motivos medioambientales, sociales o económicos»* con el mandato expreso de que tal revisión *«solo podrá contemplar una actualización al alza de las sendas vigentes de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero e incremento de las absorciones por los sumideros»*, imponiéndose la primera revisión en el año 2023.

En las mismas fechas en que se inician los trabajos del PNIEC se aprueba en el Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2020 la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050, cuya finalidad es articular una respuesta coherente e integrada frente a la crisis climática, que aproveche las oportunidades para la modernización y competitividad de nuestra economía y sea socialmente justa e inclusiva. Se trata de una hoja de ruta para avanzar hacia la neutralidad climática en el horizonte 2050, con hitos intermedios en 2030 y 2040. Y ello mediante un triple objetivo: Primero, cumplir con los compromisos del Acuerdo de París. Segundo, anticipar y planificar la transición hacia una economía climáticamente neutra, teniendo en cuenta los retos y el debate social, empresarial y político sobre sus implicaciones y necesidades. Esa transformación ha de ser abordada de forma integral, dado que afecta a numerosos elementos transversales de la economía y la sociedad. Tercero, ofrecer un objetivo claro en el largo plazo, lo que ayudará a anticipar las líneas de actuación necesarias y, por tanto, a maximizar y a aprovechar las oportunidades derivadas de la transición energética reduciendo los riesgos.

5. El PNIEC: Los precedentes expuestos abocan en el Plan impugnado que, conforme se declara en la Presentación, su finalidad es *«facilitar y actualizar el cumplimiento de los principales objetivos vinculantes para la UE en 2030 y que se recogen a continuación: 40% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990. 32% de renovables sobre el consumo total de energía final bruta. 32,5% de mejora de la eficiencia energética. 15% interconexión eléctrica de los Estados miembros...»*

*«Cabe recordar, en ese sentido que, en nuestro país, tres de cada cuatro toneladas de gases de efecto invernadero se originan en el sistema energético, por lo que su descarbonización es el elemento central sobre el que se desarrollará la transición energética. No obstante, los retos y oportunidades asociados a este Plan inciden en planes y políticas de distintos ámbitos sectoriales, por lo que será necesaria la coordinación interadministrativa para hacer compatibles las distintas políticas... si bien el PNIEC también dedica una*

*gran atención y medidas para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero del resto de sectores.»*

Conforme a esa finalidad, se incluyen en el Plan medidas que han de ser tenidas en cuenta, en primer lugar (apartado 1.2.2), en relación con las *«Políticas y medidas actuales en materia de energía y clima relativas a las cinco dimensiones de la Unión de la Energía(:) Descarbonización de la economía. Eficiencia energética, Seguridad Energética. Mercado interior de la energía: interconectividad, infraestructuras y mercado. Investigación, innovación y competitividad.»*

En el apartado segundo del Plan se determinan los objetivos, tanto generales como específicos, estableciéndose medidas concretas para su consecución, distinguiendo entre la descarbonización, con objetivos concretos en cuanto a la afectación en el sistema energético, la adaptación al cambio climático, la generación, gestión y almacenamiento de la energía y el papel de la ciudadanía en la transición energética. En cuanto a la eficiencia energética se establecen objetivos concretos en el periodo hasta el año 2030, y para ese mismo periodo la exigencia del ahorro de energía, renovación de edificios particulares y públicos. Así mismo se imponen medidas de seguridad energética del mercado interior y sobre la investigación, innovación y competitividad del mercado de la energía.

El apartado último del Plan (3) está referido a las Políticas y Medidas que se consideran necesarias para alcanzar los objetivos, las cuales se agrupan en las cinco dimensiones del Plan ya expuestas, señalando la adopción de las concretas medidas que deberán adaptarse por los distintos departamentos administrativos, siendo la de mayor extensión del Plan, de las que merecen destacarse *«las inversiones totales necesarias para lograr los objetivos del PNIEC [que] alcanzarán los 241 mil millones de euros (M€) entre 2021-2030. Estas inversiones se pueden agrupar por medidas o palancas principales de la transición energética,... »*



El Plan incorpora nueve Anexos en los que se determinan específicamente las previsiones enunciadas con carácter general en la parte expositiva.

## **SEGUNDO. Delimitación del objeto del recurso.**

Como ya se ha dicho, el objeto del presente recurso, a tenor de lo que se razona y suplica en la demanda, es, con carácter preferente, que se condene a la Administración demandada a la revisión de los objetivos de mitigación, con el fin de no superar los 1,5°C. de incremento de temperatura global, sin que las emisiones sean inferiores al 55 % en 2030 respecto de 1990, ordenando la modificación parcial del PNIEC conforme a ese presupuesto; como petición subsidiaria, se suplica que se declare la nulidad de todo el Plan.

A la vista del mencionado suplico se impone hacer una delimitación del objeto del recurso porque, en la forma en que se ejercitan esas pretensiones, adolecen de cierta incongruencia. En efecto, la lógica jurídica aconseja que si se suplica la nulidad de todo el plan, la pretensión que debiera ejercitarse con carácter preferente sería dicha declaración. Con carácter subsidiario, para el caso de que no procediera esa nulidad total, podrá ejercitarse la pretensión de nulidad parcial. La razón es de una mínima coherencia, porque si existen vicios de nulidad de todo el Plan, comporta incluir en esa declaración la invocada nulidad de algunas de sus determinaciones, y si lo pretendido es que se mantenga el Plan, en su contenido general, con excepción de esa concreta materia, carece de fundamento esa pretensión subsidiaria.

Deberá, pues, considerarse que si los demandantes reprochan vicios que afectan a todo el Plan y se denuncian de manera expresa en la demanda, este Tribunal está vinculado por dicha petición y deberá examinar ese debate, pero con carácter preferente, por las razones expuestas.

Vinculada a dicha cuestión está la misma naturaleza del Plan, sobre la que en la demanda se hace la afirmación de que se trata de una disposición

general y, a su vez, de contrario, se aduce por la Abogacía del Estado que no tiene esa naturaleza, con el argumento de que «*abarca estrategias, directivas y proyectos no ejecutables directamente, sino a través de otros instrumentos con la naturaleza jurídica que a cada uno corresponda.*» Una y otra parte consideran dicha cuestión menor y sin relevancia decisiva para el debate, consideración que requiere matizaciones.

Que el Plan tiene naturaleza reglamentaria no parece deba cuestionarse, al margen de su mera denominación que no es determinante, porque, sin perjuicio de la abundante jurisprudencia de este Tribunal Supremo sobre la delimitación entre los actos administrativos y las disposiciones reglamentarias, es lo cierto que nunca puede considerarse que, por su contenido, el PNIEC se trate de un acto administrativo que se agotase con su mera aplicación --una característica, entre otras, que distingue ambas instituciones-- y, precisamente porque condiciona y exige complementos para su efectividad, se pone de manifiesto, como es propio de la actividad de planificación de la que es titular la Administración, esa naturaleza normativa, porque esos instrumentos o incluso actos de desarrollo, ya quedan condicionados por sus determinaciones, es decir, se trata de una auténtica norma cuya permanencia es inherente a su regulación y exige, obviamente, una subsiguiente actividad administrativa de desarrollo, que pueden ser incluso unos nuevos planes sectoriales o la actividad administrativa propiamente dicha.

En suma, no ofrece dificultad alguna dicho condicionante y responde al esquema tradicional del planeamiento, del que es buen ejemplo los del ámbito del urbanismo en que los Planes Generales requieren su desarrollo por nuevos planes, pero vinculados a las determinaciones más generales de aquel.

Pero es que incluso, desde el punto de vista de su contenido, no es pensable que el extenso y específico contenido del Plan de autos, al que se ha hecho referencia esquemáticamente, pueda tener naturaleza de acto administrativo, dado que en él se incluyen determinaciones que condicionan la

actividad administrativa que ha de desplegar la casi totalidad de la Administración española, no solo en un futuro inmediato, sino que condiciona dicha actividad para las futuras décadas porque aunque tenga una previsión temporal, es lo cierto que su proyección es de más largo alcance. Posteriormente será necesario reiterar esa peculiaridad. Es cierto que del contenido cabría destacar su peculiaridad con los concretos instrumentos de planeamiento propios de las Administraciones, pero no puede dejar de desconocerse que el objeto de este tipo de planes, conforme a su configuración en la normativa europea, afecta a materias de una amplitud que podría decirse que no hay faceta de la actividad administrativa que quede fuera de sus previsiones; y sin embargo, la finalidad que se impone a este Plan es que sirva de condicionante para esa actividad, de ahí su necesaria generalidad, que no excluye su vinculación a la actuación subsiguiente de las Administraciones que es, en definitiva, la finalidad de esta modalidad de la actividad administrativa que constituye la planificación. Como se declara en la Exposición de Motivos del Reglamento 2018/1999, constituyen una de las *«herramientas esenciales para una mayor planificación estratégica en los ámbitos de la energía y el clima... los pilares principales del mecanismo de gobernanza.»*

La conclusión anterior, de la que es cierto lo que se afirma por el Abogado del Estado de que los demandantes no sacan mayores conclusiones, es relevante para el debate que se suscita porque, sabido es que en nuestro Derecho, así como los actos administrativos pueden verse afectados por vicios de nulidad o anulabilidad, conforme se dispone en los artículos 47 y 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las disposiciones reglamentarias solo pueden verse afectados por nulidad de pleno derecho y, aun así, por la causa específica que se establece en el referido artículo 47-2º de la Ley procesal. Es decir, todo el debate que se suscita en la demanda ha de ser examinado atendiendo a determinar si el PNIEC vulnera la Constitución o cualquier otra disposición de rango superior, circunstancia que, como veremos, es la que se termina aceptando implícitamente en la argumentación de la demanda.

Pero esa determinación de la naturaleza del Plan impugnado tiene otra relevancia que no es de menor importancia. Nos referimos a que en las impugnaciones de las disposiciones reglamentarias en vía contencioso-administrativa, las potestades que se confieren a los Tribunales son más limitadas que la establecida para la impugnación de los actos administrativos. En efecto, una de las peculiaridades más relevantes en los procesos cuyo objeto es una disposición general, es que las pretensiones, cuando, como aquí sucede, se trata de una impugnación directa (artículo 25 de la Ley procesal), quedan limitadas, en principio y como regla general, a la de anulación, es decir, no es admisible la pretensión de reconocimiento de una situación jurídica individualizada que autoriza el artículo 31 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y así ha de concluirse del mandato que nos impone el artículo 71-2º de la mencionada Ley procesal cuando dispone que *«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.»*

La cuestión es importante en el caso de autos porque, en definitiva, si nos atenemos al suplico de la demanda, lo que se pretende por las recurrentes es que nosotros declaremos, no solo la nulidad del Plan, en su totalidad o parcialmente, sino que, además, impongamos la forma en que ha de quedar redactado el mismo en cuanto a los objetivos de reducción de las emisiones de GEI; cuestión que, como veremos, se convierte en el eje central del debate que se suscita en el proceso.

En efecto, a la vista del contenido de la demanda cabe concluir que de sus más de doscientos folios, casi las dos terceras partes de los mismos están dedicados a unas consideraciones de carácter dogmático y científico relacionados con la indudable trascendencia para el debate que subyace en el proceso, en concreto, a la relevancia y riesgo que comportan la actual situación en materia de emisiones de GEI y las consecuencias que la actual

situación puede suponer para la totalidad de los valores dignos de protección por los Poderes públicos en su lucha contra el cambio climático. Ha de insistirse que esa exposición es aprovechable para una mejor comprensión de la materia a que se refiere el PNIEC, pero no para el examen de la legalidad del mismo, que es lo que aquí se está cuestionando. No puede ignorarse que, en la medida que este Tribunal tiene encomendada la potestad de controlar el principio de legalidad de las disposiciones reglamentarias, conforme impone, entre otros, el artículo 106 de la Constitución, esa potestad no autoriza a los Tribunales a imponer a la Administración los criterios de oportunidad, a salvo de los supuestos de la concreta imposición que se haga por norma de superior rango, en cuyo caso no existe dicha discrecionalidad. Es cierto que esa argumentación se vincula en la demanda en base a una pretendida vulneración de lo que se termina denominando incumplimiento del Plan de la normativa de carácter internacional, en concreto, de la normativa emanada directamente de ONU.

Lo concluido trasciende al debate de autos en relación a toda esa extensa argumentación que se hace en la demanda que resulta de un indudable interés desde el punto de vista de la valoración de la trascendencia que tiene la materia regulada en el Plan. Esas consideraciones deberán valorarse a la hora de pronunciarnos, y en lo que trasciendan, sobre los concretos motivos de impugnación en el estricto ámbito de la legalidad aplicable, pero que, por sí solos, no pueden servir para la declaración de nulidad que se suplica, porque se trata de criterios de oportunidad que no nos corresponde fijar, en cuanto el ejercicio de la potestad reglamentaria por la Administración ha de ejercitarse conforme a los criterios de legalidad, siendo admisible para los criterios de oportunidad solo relevantes cuando se acredite que incurren en arbitrariedad. Será necesario posteriormente insistir en esas limitaciones.

**TERCERO. Los vicios formales denunciados en la demanda. La evaluación ambiental.**

Ya hemos puesto de manifiesto la incongruencia que comporta el orden de las pretensiones que se accionan por los recurrentes. Esa prelación debe ser alterada en el examen que se debe hacer en esta sentencia, porque, aun aceptando que se acogiese la pretensión principal de nulidad parcial, deberíamos proceder al examen de la invocada nulidad total del Plan, como ya antes se dijo.

Sentado lo anterior, debemos examinar, en primer lugar, la pretensión subsidiaria que, además, está referida a la denuncia de defectos formales en la tramitación del Plan y, en pura lógica procesal, estas cuestiones formales son de examen preferente.

En esa labor debemos recordar que, a juicio de la defensa de los recurrentes, en la tramitación del Plan se han omitido trámites procedimentales o se han realizado con deficiencias que comportan, a juicio de la defensa de los recurrentes, la nulidad de todo el PNIEC. Ese debate se centra en dos cuestiones muy concretas, la deficiente evaluación ambiental y la omisión del trámite de participación ciudadana exigibles en la aprobación de Planes de esta naturaleza.

Centrándonos ahora en los reproches que se hacen a la evaluación ambiental a que fue sometido el Plan, se cuestionan dos concretas deficiencias en su tramitación, de una parte, que solo se ha contemplado como alternativa la reducción de las emisiones de 23 %, sin examinar otras posibilidades de reducción; de otra, que el momento en que se sometió el Plan a la evaluación ambiental fue posdatado, porque no se hace en los momentos iniciales de tramitación del Plan, sino en un momento avanzado, incluso cuando el Plan había sido examinado por la Comisión Europea. Es decir, lo que se cuestiona es la omisión de la evaluación ambiental del Plan, sino que ésta se realizó con irregularidades que vician la aprobación de nulidad, única modalidad de ineficacia de las normas reglamentarias.

En relación con la primera de las mencionadas cuestiones, se sostiene por los recurrentes que, partiendo de la relevancia de la evaluación ambiental, conforme a la normativa y jurisprudencia, tanto europea como nacional --de la que se deja cita concreta--, es lo cierto que el Estudio Ambiental Estratégico (EAE) que se solicitó y se emitió debió contemplar *«otros objetivos de mitigación, más o menos ambiciosos, con mayores objetivos de ahorro energético, mayor o menos potencia instalada renovable, etc. Las posibilidades, a priori, se ofrecen como infinitas... el PNIEC sólo contempla dos alternativas, la Alternativa 0 o “E0 Escenario Tendencial” y la alternativa “E1 Escenario Objetivo”. Única y exclusivamente. (178)... no se ha producido un estudio de alternativas de planeamiento y, así, no se ha descrito, planteado, expuesto, ni considerado un objetivo de mitigación (“objetivo nuclear”) diferente del 23% alternativo.»*

Por lo que se refiere a la fase del procedimiento en que se procedió a la evaluación ambiental, se reprocha a la aprobación del PNIEC que *«tuvo lugar en un estadio no inicial del proceso de toma de decisiones “cuando todas las opciones estén abiertas”, como exige la normativa de aplicación, sino cuando el contenido decisional más relevante del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima estaba no ya decidido, sino incluso validado por la Comisión Europea... tuvo lugar en un momento postrero, en el que ya no puede pensar que “todas las opciones están abiertas”, sino cuando ya el Gobierno de la Nación había configurado las líneas maestras y las principales decisiones del PNIEC: objetivo de mitigación...»* y en ese sentido se termina por reprochar a la tramitación del Plan que no se ha justificado la integración del trámite ambiental con el proceso de toma de decisiones para dicha aprobación.

Se opone por el Abogado del Estado a los mencionados argumentos que, en todo caso, las pretendidas deficiencias que se denuncian en la demanda no tienen relevancia suficiente para provocar la nulidad del Plan; ello sin perjuicio de que la tramitación venía exigida de manera apremiante por el ya mencionado Reglamento comunitario de 2018, al que ya se hizo referencia, dando lugar a la tramitación con cierta urgencia, pero sin pérdida de la

finalidad de la evaluación ambiental, por lo que no puede estimarse la suplicada nulidad del Plan.

Suscitado el debate en la forma expuesta y a raíz de lo que se opone por la defensa de la Administración, es obligado, al referirnos con carácter previo a los defectos formales como causa de nulidad de las disposiciones reglamentarias, porque, conforme a la jurisprudencia de este Tribunal Supremo (por todas, sentencia 414/2022, de 4 de abril, dictada en el recurso 300/2020; ECLI:ES:TS:2022:1365, con abundante cita), para que los defectos formales puedan tener relevancia a los efectos de ocasionar la nulidad de una norma reglamentaria, deben ser de tal entidad que permitan concluir que el ejercicio de la potestad reglamentaria se ha ejercitado con una clara vulneración de las exigencias que impone un precepto de rango superior, que es el presupuesto de nulidad del artículo 47-2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, preceptos que en el caso de autos vendrían referidos a la Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante, EAE) a que fue sometido el PNIEC, conforme a la regulación que se establece en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (en adelante, LEA). Más concretamente, los reproches de la demanda se centra en el EAE que se emitió en el procedimiento, que es al que se refieren las deficiencias denunciadas, en el bien entendido de que esas críticas, como se ha visto, no desconocen que dicho EAE se emitió con el contenido que consta en el expediente.

Referido, pues, el debate al el ámbito estrictamente formal, ya hemos declarado que para que en tales supuestos se pueda ver afectada la legalidad de las disposiciones reglamentarias, se requiere que el defecto apreciado tenga relevancia para el contenido material de la norma. Y así, se declara en la sentencia antes reseñada que *«los presupuestos formales para la aprobación de los reglamentos han de interpretarse con el criterio finalista que la jurisprudencia de este Tribunal Supremo viene aconsejando, con el fin de no incurrir en un excesivo formalismo, desconociendo que el procedimiento no tiene una finalidad en sí mismo considerado, sino en cuanto es garantía de*



*que en la aprobación del reglamento se han salvaguardado todos los intereses afectados, en especial, los propios de la potestad reglamentaria de la que es titular la Administración que lo aprueba; que es la finalidad de los trámites que se impone por la norma que regula el procedimiento de aprobación... [D] desde el punto de vista formal, el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de sujetarse al procedimiento de elaboración legalmente establecido (...), y que los trámites ahí contemplados constituyen límites formales de dicha potestad y habilitan para el control judicial de su ejercicio.»*

Partiendo de esa premisa al interpretar los defectos formales desde una óptica sustancialista y no meramente formalista, hemos declarado: *«Por lo que se refiere a la omisión de trámites, la jurisprudencia de esta Sala subraya que para que proceda la nulidad... es preciso que se haya prescindido totalmente de los trámites del procedimiento, no bastando la omisión de alguno de estos trámites por importante que pudiera resultar, de suerte que la omisión procedimental ocasionada debe ser no solo manifiesta, es decir, palpable y a todas luces evidente e inequívoca, sino también total y absoluta, esto es, que denote una inobservancia de las normas de procedimiento que afecte en su conjunto a la sustanciación del mismo, de manera global y no meramente parcial o accidental.*

*«... Por ello, solo cuando la omisión de trámites del procedimiento previsto para la elaboración de las disposiciones generales o su defectuoso cumplimiento se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, conllevará la nulidad de la disposición que se dicte. Esta finalidad se traduce en una garantía ad extra, en la que se inscriben tanto la audiencia a los ciudadanos..., como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria, y en una garantía interna, encaminada a asegurar tanto la legalidad como el acierto de la regulación reglamentaria...»*

En ese sentido hemos declarado en nuestra sentencia 1227/2020, de 30 de septiembre, dictada en el recurso 36/2019 (ECLI:ES:TS:2020:2988) las siguientes condiciones en relación con la posibilidad de apreciar vicios de nulidad de las disposiciones generales: *«1º Que el procedimiento de elaboración tiene por finalidad garantizar la oportunidad, acierto y legalidad de la norma que se elabora, así como su oportunidad (cf. artículos 26.1 de la Ley 50/1997 y 129 de la Ley 133/2015). Como procedimiento especial responde a la idea de administración participativa y para garantizar esos objetivos regula diversos momentos en los que se recaba el parecer ciudadano, en general o a través de organizaciones representativas, más entidades afectadas y administraciones; además se recaban aquellos informes que sean preceptivos por serlo con carácter general o por exigirlos normas sectoriales. 2º La jurisprudencia ha declarado el rigor exigible en el cumplimiento de los trámites de ese procedimiento pues se ventila la promulgación de normas que integran el ordenamiento jurídico, que se insertan en el sistema de fuentes, luego tienen una eficacia general y vigencia indefinida, de ahí que las ilegalidades reglamentarias tanto sustantivas como procedimentales sean causa de nulidad de pleno derecho (artículo 47.2 de la Ley 39/2015). Ahora bien, no cabe olvidar que esa misma jurisprudencia sostiene una interpretación funcional y teleológica de las garantías procedimentales para, evitando caer en el puro formalismo, atender más a la finalidad a la que responden, en cuya valoración han de tenerse en cuenta las especialidades de la disposición general de que se trate (vgr. sentencia de la Sección Cuarta, de 13 de septiembre de 1996, recurso de casación 7198/1991). 3º La especialidad de ese procedimiento, aparte de sus diferencias estructurales respecto del procedimiento que finaliza con una resolución, lleva a modular el alcance de exigencias ordinarias como pueden ser, por ejemplo, la motivación, la idea de indefensión o respecto de la potestad ejercitada, el alcance de la discrecionalidad administrativa. Más intensa es, en cambio, la exigencia en este procedimiento de principios como el de transparencia, seguridad, eficiencia o la exigencia de principios propios como es el de buena regulación (cf. artículo 129 Ley 39/2015). 4º También tiene declarado la jurisprudencia que a lo largo del procedimiento de elaboración de un reglamento -precisamente por ese principio participativo que*

*lo informa- es frecuente que vaya cambiando la redacción del texto proyectado. Esto es normal, pero al no aplicarse el principio contradictorio la regla general es que no es exigible reiniciar una y otra vez los trámites de audiencia, información o recabar informes a medida que en ese proceso de elaboración va cambiándose el proyecto que se gesta. 5º Esta regla general tiene como excepción aquellos casos en que los que en una nueva versión del proyecto se introducen cambios sustanciales, que afectan a los aspectos nucleares de lo proyectado (cf. sentencias de esta Sala, Sección Sexta, de 23 de enero de 2013, recurso contencioso-administrativo 589/201121; de la Sección Tercera de 21 de febrero de 2014, recurso de casación 954/2012; dos sentencias de la Sección Cuarta, ambas de 19 de mayo de 2015, recursos contencioso-administrativos 534 y 626/2012 o la sentencia de la Sección Tercera 1253/2018, de 17 de julio, recurso contencioso-administrativo 400/2017, entre otras).»*

Pues bien, teniendo en cuenta esas prevenciones no considera este Tribunal que en el caso de autos pueda estimarse que el PNIEC adolezca de vicios de nulidad de pleno derecho que se han delimitado en este fundamento. En efecto, con relación al momento en que se emitió el Estudio, una vez avanzada la tramitación, es lo cierto que se emitió antes de la aprobación del Plan y nada habría impedido considerar la información que le es propia, conforme a lo establecido en el artículo 20 de la LEA, por lo que no puede considerarse como una irregularidad con entidad suficiente para comportar la nulidad suplicada. Y en cuanto a que no se considerasen otras opciones que la reducción de emisiones de GEI que la propuesta por el Plan, debe tenerse en cuenta que la evaluación ambiental, conforme a la Ley citada, lo es del Plan que se pretende aprobar por el órgano sustantivo y no sobre las opciones más o menos previsibles de otro tipo de planificación que fuera deseable por el órgano ambiental. Optar por una reducción de tales emisiones diferente de la que se establecía en el Plan proyectado supondría que es el órgano ambiental el que se arroga potestades del órgano sustantivo. En suma, es cierto que el EAE deberá contener las circunstancias del Plan que se pretende aprobar y facilitar la información que sobre ese objeto sea más oportuna desde el punto

de vista medioambiental, pero no controlar la potestad planificadora en cuanto a su objeto. El Estudio podrá proponer otras medidas para alcanzar ese porcentaje de emisión, pero alterar dicho porcentaje era desnaturalizar la finalidad del informe porque era alterar el objeto de evaluación, sin perjuicio de haber podido realizar las consideraciones que se estimaran pertinentes (artículo 41 de la Ley), sin perjuicio de que el objeto del Plan sometido a evaluación, con determinaciones ciertamente generales y con incidencia en la casi totalidad de la actividad administrativa, obligaba a una evaluación ciertamente genérica. Y, finalmente, en cuanto a la integración del EAE en las definitivas determinaciones del Plan aprobado, nada consta que requiriese una específica mención a la vista del contenido del Estudio sobre la propuesta inicial y, a la postre, ninguna conclusión se extrae por los demandantes que no sea el mero aspecto formal de la pretendida irregularidad, al igual que de las restantes cuestiones antes examinadas, lo que obliga al rechazo de la causa de nulidad.

#### **CUARTO. Sobre el diálogo multinivel.**

El segundo de los defectos formales que se denuncia en la demanda en el trámite de aprobación del PNIEC, como ya se dijo antes, está referido a irregularidades sobre la participación ciudadana que, a juicio de los recurrentes, vicia de nulidad de pleno derecho a todo el Plan. En concreto, el argumento que se aduce para fundamentar dicha pretensión está referido a las determinaciones que se imponen en el Reglamento 2018/1999, de 11 de diciembre (en adelante, el Reglamento), en su artículo 11, en el que de manera expresa se exige que para la aprobación de estos PNIEC debe habilitarse un trámite de dialogo multinivel, estimándose por la defensa de los recurrentes que esa exigencia de procedimiento es diferente del trámite de información pública, al que de forma concreta se refiere el artículo 10 del Reglamento. Pues bien, se considera que en el caso de autos se ha omitido dicho trámite, de donde se concluye que su carácter esencial del trámite comporta la nulidad del Plan impugnado.

Se opone por la Abogacía del Estado a tales argumentos que en la tramitación del PNIEC se han realizado una pluralidad de consultas y trámites de información pública, de la que se hace reseña concreta, que comporta el cumplimiento del mencionado trámite, debiendo rechazarse el argumento.

Suscitado el debate en tales términos es cierto que el Reglamento comunitario contempla en los artículos 10 y 11 dos trámites diferentes, aunque referidos a la participación ciudadana en la tramitación de las políticas que afecten al medio ambiente, cuestión sobre la que, tanto la normativa internacional como de la Unión Europea, ha tenido especial consideración que no parece necesario reproducir ahora. Y así, además de la exigencia de consulta pública para la aprobación de los PNIEC a que se refiere el artículo 10; se dispone en el artículo 11 la necesidad de establecer una *«plataforma de dialogo multinivel sobre clima y energía»*.

A tenor de lo establecido en el precepto *«cada Estado miembro establecerá un diálogo multinivel sobre clima y energía con arreglo a sus normas nacionales en el que las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes y el público en general puedan participar de forma activa y debatir las diferentes hipótesis previstas para las políticas de energía y clima, también a largo plazo, y revisar los avances realizados, a menos que ya cuente con una estructura que responda al mismo propósito. Los planes nacionales integrados de energía y clima podrán debatirse en el marco de este diálogo.»*

La finalidad de la norma comunitaria tiene un alcance más ambicioso de lo que hasta ahora se ha venido considerando sobre la intervención del público en la adopción de medidas en materia de medioambiente y, de manera especial, en lo que respecta a las políticas sobre el cambio climático, como se encargan de recordar todos los instrumentos normativos y estudios elaborados, tanto a nivel internacional como comunitario y, por ende, en nuestra normativa sectorial. No es a esa participación a la que se refiere el

precepto que, como se subraya en la demanda, se regula en el Reglamento de manera separada y añadida a esa participación ciudadana a que se refiere su artículo 10, que ya previene de ese nuevo y diferente trámite cuando encabeza el mencionado artículo 11 señalando que dicha consulta pública lo es «*sin perjuicio de cualquier otro requisito de la normativa de la Unión*».

Sobre la naturaleza de esta Plataforma se declara en el Preámbulo del Reglamento que su imposición se justifica en la preocupación del Consejo sobre «*la importancia de basar el mecanismo de gobernanza en los principios de integración de la planificación estratégica y la notificación sobre la ejecución de las políticas de clima y energía y en la coordinación entre los actores responsables de dichas políticas a escala nacional, regional y de la Unión*» (15), de ahí que el propio Reglamento asuma la labor de animar a los Estados a «*garantizar que se ofrecen de forma temprana y eficaz oportunidades al público para participar y ser consultado sobre la elaboración de los planes nacionales integrados de energía y clima de conformidad, llegado el caso, con las disposiciones de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (14) y con el Convenio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE) sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de 25 de junio de 1998 («el Convenio de Aarhus»)*. Los Estados miembros deben asimismo garantizar la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de los planes nacionales integrados de energía y clima y procurar limitar la complejidad administrativa a la hora de cumplir sus obligaciones en materia de consulta pública...» Se añade que se debe procurar «*garantizar una participación equitativa, que se informe al público mediante avisos públicos u otros medios apropiados, como los medios de comunicación electrónicos, que el público pueda acceder a todos los documentos pertinentes, y que se instauren modalidades prácticas en lo relativo a su participación*» (28 y 29) Y a esos efectos «*Cada Estado miembro debe establecer un diálogo energético multinivel permanente que reúna a las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes para debatir*

*sobre las diferentes opciones previstas para las políticas energéticas y climáticas. Los planes nacionales integrados de energía y clima de los Estados miembros, así como sus estrategias a largo plazo, deben poder debatirse en el marco de dicho diálogo. El diálogo puede desarrollarse a través de cualquier estructura nacional, como un sitio web, una plataforma de consulta pública u otra herramienta de comunicación interactiva.» (30).*

El debate que aquí se suscita obliga a detenernos en el alcance de este mecanismo de participación en las políticas de los poderes públicos sobre el cambio climático. Ya de entrada merecen destacarse dos diferencias con el trámite de información pública a que se refiere el artículo 10 que, como ya hemos visto, se declara en el mismo Preámbulo del Reglamento, y que no es sino una exigencia ya impuesta en el Convenio Aarhus. Esas diferencias que pueden apreciarse son, de un lado, desde el punto de vista temporal y objetivo, porque tiene un carácter de cierta permanencia y no se trata de una participación puntual para cada concreta decisión de los poderes públicos en materia de cambio climático, ya que así como la información pública está referida a concretos proyectos, estas plataformas tiene por objeto las «*políticas de energía y clima*», incluso a largo plazo; pero no solo en relación con la adopción de esas políticas, sino que incluso su objeto se amplía a la revisión de los avances de estas políticas, es decir, una intervención posterior a la adopción de la medida para su revisión, finalidad que no abarca la participación ciudadana. Es decir, desde el punto de vistas temporal y objetivo, hay diferencias sustanciales entre este trámite del dialogo multinivel y las consultas públicas.

En segundo lugar, hay una importante diferencia entre uno y otro trámite desde el punto de vista subjetivo, porque así como en la consulta pública los destinatarios vienen delimitados por el mencionado Convenio de Aarhus (artículo 2) y en nuestro Derecho en el artículo 2 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, esencialmente referidos a las personas físicas o jurídicas, en general; los

diálogos multinivel tienen un ámbito subjetivo más amplio porque, conforme a lo establecido en el artículo 11, han de integrar, además del *«público en general»*, a las *«autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes»*, es decir, el ámbito subjetivo integra a instituciones públicas y de estructuras sociales que, en nuestro País, debe afectar incluso a las Administraciones autonómicas, cuando no sean estas directamente las que establezcan las mencionadas políticas.

Pero precisamente por esas peculiaridades de este diálogo multinivel se configura en el mismo Reglamento con un carácter amplio, en cuanto se autoriza que pueda servir a esos fines cualquier *«estructura que responda al mismo propósito»* o, como se declara en el Preámbulo *«puede desarrollarse a través de cualquier estructura nacional, como un sitio web, una plataforma de consulta pública u otra herramienta de comunicación interactiva.»*

Más confuso es, en principio, el Reglamento con relación a la exigencia de ese diálogo multinivel en la aprobación de los PNIEC, porque ya el mismo artículo 11 establece la opción como discrecional (*«podrán»*), criterio que parece desmentido en el Preámbulo del Reglamento en que, como hemos visto en la transcripción, se considera que tales Planes *«deben poder debatirse en el marco de dicho diálogo.»* Es esa declaración taxativa del mismo Reglamento el que ha de servir para interpretar el artículo 11, es decir, la preceptiva inclusión de los PNIEC en este diálogo multinivel, lo cual es lógico dada la finalidad de estos diálogos, que afectan a todas las políticas en materia de cambio climático, en cuyo ámbito se incluyen, y con importante trascendencia, estos Planes.

De lo expuesto ha de concluirse en la preceptiva inclusión, en el procedimiento de aprobación del Plan impugnado, de un mecanismo de diálogo multinivel, en el sentido expuesto, lo cual no comporta sin más, a juicio de este Tribunal, las extremas consecuencias que se pretenden en la demanda.



En efecto, debemos partir de la relevancia de los defectos formales en la elaboración de los reglamentos que ya se expuso anteriormente, lo cual no quiere decir que deba reflejarse la exigencia de este trámite del diálogo multinivel, pero si tener en cuenta las circunstancias que aquí concurren.

Debe ponerse de manifiesto, en primer lugar, que la exigencia de este diálogo multinivel se crea directamente por el Reglamento, que es, a su vez, el que impone la necesidad de la aprobación de los PNIEC (Capítulo 2º), estableciéndose como fecha tope para la aprobación de los Planes, la de 31 de diciembre de 2019 (artículo 3); lo cual propició, como ya se ha dicho, que en nuestro País el PNIEC aprobado que es objeto de impugnación se aprueba antes de que se aprobara la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, la cual precisamente impone en su artículo 39 una exigencia de participación ciudadana específica que, como veremos, no es del todo coincidente con la exigencia del precepto comunitario.

Lo que interesa destacar es que, así como para la aprobación de los PNIEC se establecía en el Reglamento una fecha concreta, es decir, la de un año y 6 días, conforme a lo establecido en su artículo 59, es lo cierto que el mecanismo del diálogo multinivel, cuya complejidad de creación no parece necesario señalar, no tenía plazo de creación, de tal forma que si se debiera haber exigido la participación del diálogo multinivel en la aprobación de esos primeros Planes, no se podría haber aprobado en plazo, y ello sin perjuicio de que en el caso de autos esas fechas se hayan demorado precisamente por la misma complejidad del Plan y pese a la inicial fecha de comienzo del procedimiento, que lo fue en la fecha temprana de 22 de febrero de 2019, cuando se aprueba el primer borrador del PNIEC; es decir, poco más de dos meses desde la aprobación del Reglamento comunitario.

A la vista de la configuración de este diálogo multinivel que se contiene en el artículo 11 del Reglamento, difícilmente puede darse por cumplimentado con lo establecido en el artículo 39 de nuestra LCCTE. En efecto, en el

precepto nacional se hace referencia a una Asamblea Ciudadana del Cambio Climático, tanto a nivel nacional como de comunidades autónomas, respecto de la cual el precepto solo hace referencia a su composición paritaria entre hombre y mujeres, con participación de los jóvenes. Dicha Asamblea se ha desarrollado, en relación a la de ámbito nacional, por la Orden TED/1086/2021, de 29 de septiembre, por la que se establece la composición, organización y funcionamiento de la Asamblea Ciudadana para el Clima. Conforme a esa norma se compondrá de cien personas seleccionadas de tal forma que *«representen la diversidad española»* por un equipo técnico (artículo 2) entre *«personas físicas o jurídicas designadas en función de su reconocida experiencia o prestigio en materias relacionadas con el cambio climático atendiendo a las necesidades de cada mandato»* (artículo 4).

No parece que la procedencia de las personas que han de integrar estas Asambleas Ciudadanas comporta la exigencia que se impone en la norma comunitaria de que participen en el diálogo multinivel *«las autoridades locales (el artículo 2-3º de la Orden los excluye), las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes»*. Es decir, de las previsiones del precepto del Reglamento solo integrarían estas Asambleas la cláusula residual de *«el público en general»*, no las expresas exigencias respecto de la procedencia de las personas que hayan de participar en este diálogo. No parece que pese a la finalidad expresamente establecida en el artículo 39 de la Ley y la Orden que lo desarrolla pueda estimarse que las Asambleas Ciudadanas del Cambio Climático colmen la exigencia comunitaria respecto del diálogo multinivel. Aun así, nada consta de intervención de tal Asamblea en la tramitación del Plan impugnado.

Con todo, es cierto, como pone de manifiesto la Abogacía del Estado, que, de una parte, la libertad de configuración de ese diálogo multinivel que autoriza el precepto reglamentario, así como su objeto y finalidad, a que ya hicimos referencia, no puede desconocer que nuestra País, ya desde el 22 de febrero de 2019, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto

Demográfico creó el Marco Estratégico de la Energía y el Clima con la finalidad de que nuestro País «*cuenta con un marco estratégico estable y certero para la descarbonización de su economía; una hoja de ruta eficiente para la próxima década, el Plan 2021-2030, diseñado en coherencia con la neutralidad de emisiones a la que aspiramos en 2050; y una estrategia de acompañamiento solidario y de transición justa, para asegurar que las personas y los territorios aprovechan las oportunidades de esta transición y nadie queda atrás... El marco estratégico incluye los siguientes elementos que se someten al trámite de audiencia e información públicas. Los documentos para participación pública se acompañan de unas tablas para la remisión de observaciones y, en el caso del PNIEC, de una documentación complementaria que facilite su comprensión.*» Además de las referencias expresas al PNIEC se incluían en dicha plataforma la ya mencionada LCCTE y la Estratégica de Transición Justa, es decir, las políticas en materia de energía y clima, conforme se impone en el precepto comunitario.

En suma, la premura de la aprobación de los primeros PNIEC impuesto por la norma comunitaria, la complejidad en la configuración de las plataformas multinivel, que se impuso en dicha norma, unido a la existencia en nuestro País de mecanismos de participación plural en la mencionada página web, debe comportar que no puede apreciarse que el Plan incurra en causa de nulidad de pleno derecho y, con ello, ha de rechazarse la suplicada nulidad total del Plan.

#### **QUINTO. Los objetivos de mitigación establecidos en el PNIEC.**

Rechazados los motivos formales que se aducen en la demanda en contra de la nulidad total del Plan impugnado, debemos proceder ahora al examen de la pretensión, accionada con carácter principal, de que los objetivos de mitigación establecidos en el PNIEC no sean, en ningún caso, inferiores al 55 % en 2030 respecto de los de 1990, con el fin de garantizar los derechos humanos y el derecho a un medioambiente adecuado a las generaciones presentes y futuras.

Para un adecuado y ordenado tratamiento de las cuestiones que se suscitan en la demanda, debemos partir de que el PNIEC tiene como causa inmediata 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, en cuyo artículo 3 se hace referencia a estos PNIEC, estableciendo en su párrafo primero 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.»*

Como se justifica en el Preámbulo del Plan impugnado, su elaboración se adapta a las exigencias de la norma comunitaria y los mismos recurrentes no hacen reproche alguno en ese sentido, al margen de las objeciones formales ya examinadas. Ese debate queda marginado de este proceso porque, a modo de reconocimiento y en palabras de los mismos recurrentes en el escrito de conclusiones, *«no es la falta de adecuación del PNIEC a la normativa de reparto de emisiones europea lo que esta parte viene a impugnar en su demanda, sino la falta de adecuación del PNIEC al derecho internacional y a los compromisos adquiridos por España en el ámbito de la ONU.»*

A tales efectos se declara que *«las medidas contempladas en el presente PNIEC permiten alcanzar un nivel de reducción de emisiones del 23% respecto a los niveles de 1990. Los sectores difusos contribuyen con una reducción en 2030 del 39% respecto a los niveles del año 2005, mientras que los sectores sujetos al comercio de derechos de emisión lo hacen con una reducción del 61% en 2030 respecto a 2005.»* Ningún reproche merece ese nivel de reducción de emisiones conforme a la normativa europea.

Como se razona con la prolija exposición de la demanda, lo que se cuestiona es que esos niveles de reducción de emisiones sean acordes a la normativa internacional emanada de Naciones Unidas, en concreto, de los textos ya reseñados anteriormente.

A tenor de lo que se razona en la demanda, el fundamento de la pretensión que ahora se examina obedece a un razonamiento que muy resumidamente podría reducirse a determinar que los informes técnicos especializados, es decir, las mejores técnicas disponibles, concluyen que para evitar los efectos calamitosos --con afección directa a derechos fundamentales protegidos por el Convenio Europeo y la jurisprudencia del TEDH, de la que se deja cita concreta-- que produciría el cambio climático en la actual situación, solo podrían alcanzarse elevando la reducción de emisiones de GEI al 55 % en vez del 23 % previsto en el PNIEC; se añade a ese argumento básico que este Tribunal tiene potestad para imponer a la Administración dicho incremento de las emisiones en esta sentencia.

Así pues, el debate debe centrarse, en primer lugar, sobre si nos es dable que nosotros en este proceso podamos, conforme a nuestro Derecho -- se hace cita de Jurisprudencia de otros Estados que no nos vinculan--, imponer una decisión de esa naturaleza a la Administración. En segundo lugar, deberemos examinar los concretos compromisos, mejor que obligaciones, que nuestro País asumió en el Convenio de París, conforme a la información científica más autorizada, de la que se deja una extensa justificación en la demanda. En tercero y último lugar, deberemos examinar si las previsiones del PNIEC no permiten concluir que constituyen medidas ponderadas entre la protección ante el cambio climático y el mantenimiento de unos servicios necesarios para la comunidad, en definitiva, de una economía sostenible.

#### **SEXTO. Las potestades jurisdiccionales en la revisión de las normas reglamentaria.**

A tenor de lo razonado en la demanda, nuestra propia jurisprudencia, de la que se deja cita concreta, autoriza que los Tribunales de lo Contencioso

puedan imponer a la Administración el contenido de una determinada norma reglamentaria, cuando exista una obligación o debido cumplimiento de compromisos internacionales, que es lo que, a juicio de los demandantes, concurre en el presente supuesto. Ante esos argumentos, la defensa de la Administración omite el debate porque considera que el PNIEC carece de naturaleza reglamentaria, cuestión que ya hemos dejado resuelta anteriormente.

A la vista del planteamiento que se hace en la demanda hemos de partir del artículo 71-2º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 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.»* La justificación del precepto es consecuencia de que los Tribunales revisan las disposiciones generales (artículo 106 de la Constitución), en nuestro caso, el PNIEC, pero no la potestad reglamentaria, de la que es titular la Administración, conforme a la Constitución (artículo 97 de la Constitución).

Es decir, los Tribunales podrán declarar, conforme ya antes se dijo, que una disposición general está viciada de nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo establecido en el ya mencionado artículo 47-2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Lo que no podrán los Tribunales es, una vez declarada dicha nulidad, determinar cómo han de quedar redactados los preceptos en sustitución del declarado nulo, porque con ello se estarían arrogando los Tribunales la potestad reglamentaria de la Administración, que se integra de una importante faceta de discrecionalidad, que no puede ser sustituida por los Tribunales, que solo podrán controlar la legalidad de la norma.

En suma, se procedería a la alteración de la misma separación de poderes consagrada en la Constitución como una exigencia del Estado de Derecho, por más que ese axioma se minusvalore en los argumentos de la

demanda. Obviamente ello será siempre y cuando no exista un precepto de superior rango que imponga a la Administración la aprobación de una norma reglamentaria en un concreto contenido, omitiendo la potestad discrecional; pero en tal supuesto lo que acontecería es que la norma reglamentaria aprobada sería contraria a esa norma de superior rango, en definitiva, que entraría en juego el artículo 47-2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Ya veremos que, en concreto, en el caso de autos, esa afección de la potestad reglamentaria tiene una importante intensidad.

Ha de salirse al paso de la invocación que se hace en la demanda sobre la existencia de una clara jurisprudencia extranjera --que no nos vincula-- y de este Tribunal Supremo, que autoriza a los Tribunales a imponer a la Administración la forma en que han de quedar redactados los preceptos de un reglamento. Ya de entrada debe ponerse de manifiesto que las sentencias citadas de este Tribunal Supremo (casi todas extraídas de las citas que se hacen en la sentencia 384/2019, de 20 de marzo, dictada en el recurso 691/2017; ECLI:ES:TS:2019:894) como justificación de la tesis que se sostiene en la demanda, están referidas a un supuesto de omisiones reglamentarias, es decir, a supuestos en los que es la propia norma de rango superior, la Ley, la que impone a la Administración que imperativamente proceda a la promulgación de un reglamento. Hasta tal punto es peculiar ese supuesto, que tan siquiera existiendo ese mandato incumplido por la Administración, pueden los Tribunales imponer a la Administración el concreto contenido de la norma reglamentaria omitida, sino imponer la necesidad de su promulgación, sin condicionar su contenido. Y es que el transcrito artículo no deja margen alguno a la duda suscitada en la demanda y los Tribunales no pueden imponerle a la Administración la forma en que han de quedar redactados preceptos de una norma reglamentaria.

Bien es verdad que lo concluido no despeja la cuestión suscitada en la demanda, porque lo que en realidad se viene a sostener por los recurrentes es que, si bien el PNIEC es acorde a los mandatos asumidos por España en el

reparto de esfuerzos para cumplir las obligaciones asumidas en el Convenio de París, lo que se vendría a sostener implícitamente en la demanda es que directamente el Convenio impone a España, como signataria del Convenio, elevar las reducciones de emisiones que se suplican, atendidas la naturaleza de dicha obligación y los documentos internacionales que le sirven de complemento e interpretación. Es decir, en tal supuesto lo que se viene a sostener es, más que una forma de redacción del precepto cuya nulidad se postula, su nulidad por vulnerar norma de rango superior (artículo 47.2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), norma de superior rango de la que resultaría que de manera imperativa la reducción de emisiones debe fijarse en el porcentaje suplicado en la demanda. Porque es eso lo que se postula en la demanda, es decir, no sólo declarar que el porcentaje de reducción acogido por el PNIEC no es el que procede conforme a esa normativa internacional y que sea la Administración la que corrija e imponga el que considere procedente conforme a dicha normativa, sino que expresamente se imponga la obligación en esta sentencia de que dicha reducción, permaneciendo sin modificar el resto del Plan, se eleve al menos al 55 %. Pese a lo anterior, es cierto que la pretensión, en todo caso, podría estimarse reducida a considerar que la concreta reducción de emisiones establecida en el Plan no es acorde a los compromisos internacionales, sin perjuicio de que no pudiera accederse a su fijación en el concreto porcentaje suplicado en la demanda, ello sin perjuicio de que en la misma fundamentación de la demanda no es esa posibilidad la que se sostiene.

Debemos detenernos en esa circunstancia de los efectos de la declaración que se suplica en la demanda en relación a la limitación de revisión a que nos venimos refiriendo.

No puede negarse que la actividad necesaria para la lucha contra el cambio climático comporta una serie de medidas de una incidencia trascendental para la sociedad, es decir, ha de establecerse una política en la cual se adopten decisiones que condicionen las decisiones públicas que



afectan a la ciudadanía de manera intensa, en suma, que la lucha contra el cambio climático, precisamente por sus causas, obliga a adoptar medidas que afectan a estructuras sociales y económicas básicas de la sociedad, imponiendo privaciones o esfuerzos económicos que se han de detraer de otros fines prestacionales. Es por ello por lo que en todos los documentos internacionales se parte de la idea de que las medidas que han de adoptarse para luchar contra el cambio climático deben tomarse en consideración a esos efectos restrictivos para la sociedad, una ponderación entre tales medidas y los efectos ocasionados. Posteriormente deberemos volver sobre esa cuestión.

En efecto, ya desde la Declaración de Río de 1992, lo que se proponía es un justo equilibrio en la adopción de medidas que mitigasen el cambio climático y el mantenimiento del bienestar de los ciudadanos con los servicios que se prestan y que no se viesen afectados por dichas medidas; es decir, instaurar un *«sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental.»* (principio 12). Se trata, en suma, de que las medidas que permitan reducir el cambio climático no sean incompatibles con el siempre aconsejable, no ya desarrollo económico, sino su incremento, que se considera compatibles con aquellas medidas.

La idea de abordar un desarrollo sostenible ha sido una constante en todos los documentos internacionales que en el Convenio de París se apunta ya en su Preámbulo cuando se reconoce que *«las Partes pueden verse afectadas no solo por el cambio climático, sino también por las repercusiones de las medidas que se adopten para hacerle frente»* y precisamente por los efectos de las medidas que se adopten para la sociedad, se dispone en su artículo 4 que las medidas de reducción de emisiones de GEI deben acometerse *«sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.»*

Lo que se quiere es poner de manifiesto que la consecuencia de la reducción de emisiones de GEI comporta importantes restricciones en los servicios públicos en favor de los ciudadanos, de tal forma que ha de buscarse un equilibrio, una ponderación entre la adopción de medidas sin afectar a tales servicios de manera intensa, haciéndoles perder la calidad en sus prestaciones. Es más, la necesidad de adoptar dichas medidas comporta una afección generalizada de la misma economía de los Estados, trastocando no solo los objetivos macroeconómicos, sino la integridad de la política de los Estados en los ámbitos más variados como son los económicos, medioambientales, sociales, etc. que no parece sea necesario destacar, porque bastaría recurrir al mismo contenido del Plan impugnado para comprender la incidencia que sus determinaciones comportan en todos los ámbitos de la política nacional.

Tomemos como ejemplo de lo que se quiere decir, que ya en la Estrategia Europea 2020 de 2010 se estableció que las medidas que debían adoptarse en materia de clima debía afectar a la reducción de emisiones de GEI, pero mediante, entre otras medidas, la consecución de una cuota importante de fuentes de energía procedente de fuentes renovables, dado que las emisiones afectaban esencialmente al sector de la energía --la principal causante del cambio climático por las fuentes de energía fósiles--; de ahí que debían adoptarse medidas de reducción del consumo de energía, motivando, no una reducción drástica de la misma sino mediante políticas de ahorro y de eficiencia energética, lo cual se vio plasmado en el mismo documento de que debía mantenerse el alto nivel de empleo en la Comunidad y basar las políticas en la innovación y conocimiento científico.

En suma, afectar a las políticas en materia energética es remodelar toda la política económica y social del Estado. Obviamente esas circunstancias se han visto incrementada en los sucesivos objetivos y medidas en el largo camino de la política internacional y europea en la materia, como ya se dijo antes.

Pues bien, la pretensión que se examina, pese a pretender quedar reducida a la simple, aunque considerable, ampliación de los porcentajes de reducciones de emisiones de GEI, es lo cierto que la decisión que ello comporta afecta a los más amplios sectores de la política nacional, pudiendo decirse que no quedaría materia alguna de la política que debe aprobar la Administración (artículo 97 de la Constitución) que no quedara afectada. O si se quiere, que nuestra decisión supondría imponerle al Gobierno la revisión de todas las decisiones políticas ya adoptadas con perspectiva de futuro y condicionar esas políticas de manera intensa para los ejercicios económicos de varias anualidades.

En suma y retomando el criterio establecido en el artículo 71-2º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, lo que se nos pide en la demanda, no es ya solo que declaremos concretamente qué porcentaje de reducción de emisiones debe asumir el Estado español, sino que con esa decisión se imponga al Gobierno la adopción de una política económica muy diferente de la que tiene establecida nuestro País, obligando a la Administración a reformular dicha política, lo cual, desde el punto de vista de las potestades de la que es titular, comportaría una invasión excesiva que no parece pueda ampararse en la potestad de revisión de los reglamentos que nos autoriza el artículo 106 de la Constitución.

**SÉPTIMO. Las concretas afecciones a la política nacional que comporta la pretensión.**

Como ya se dijo antes, en el esquema de la demanda, el reproche que se hace al Plan es que España, con la suscripción del Convenio de París se comprometió, en primer lugar y como fin último sin fijación de fecha, 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, exigiéndose que han de realizarse «*esfuerzos ambiciosos*» para alcanzar esos objetivos con «*una progresión a*

*largo plazo*», que si bien en el PNIEC se ha fijado con unos determinados objetivos parciales a 2030, conforme a lo previsto en la política sectorial de la Unión, se considera por los recurrentes insuficientes para lograr el objetivo último. Y en apoyo de dicha premisa se traen al debate una pluralidad de informes, incluso de las mismas instituciones de la ONU, de las que se concluye que nuestro País no podría alcanzar el objetivo final de no exigirse la reducción de emisiones que se suplica en la demanda. De tales documentos quizás sea el más relevante la Conferencia de las Partes COP26 de Glasgow (artículo 7 de la CMNUCC), en el que ya se proponía el aumento de las reducciones previstas inicialmente para el año 2030.

Es necesario que nos detengamos en lo que se ha apuntado en el fundamento anterior sobre los efectos de una decisión como la se suplica en la demanda. Un primer efecto, no menor, es la incidencia que una decisión de esa naturaleza comporta respecto de las relaciones del Estado español con la Unión. En efecto, como ya se dijo, el Convenio de París fue firmado y asumieron compromisos, tanto la Unión como los Estados miembros, en concreto España, es decir, los compromisos de reducción de emisiones, en los términos del Convenio, vinculan tanto a España como a la Comisión. Ya hemos visto también como conforme al artículo 20 del Convenio, cuando se firme por *«organizaciones regionales de integración económica que tengan uno o más Estados miembros que sean Partes en el presente Acuerdo, la organización y sus Estados miembros determinarán sus respectivas responsabilidades en el cumplimiento de las obligaciones que les incumban en virtud del presente Acuerdo. En tales casos, la organización y los Estados miembros no podrán ejercer simultáneamente derechos conferidos por el Acuerdo.»*.

Pues bien, en el caso de la Unión, no solo se ha asumido ese compromiso para todos los Estados que la integran, sino que, conforme resulta de los más recientes documentos aprobados, se configura a la Unión como líder en la lucha contra el cambio climático, asumiendo las políticas más ambiciosas en el ámbito internacional sobre lo que no parece necesario

mayores concreciones. Ya se ha expuesto y los mismos recurrentes admiten, que nuestro País ha cumplido el reparto de esfuerzos que la Unión ha fijado para todo su ámbito territorial y la implantación para cada uno de los Estados.

Es importante traer a colación lo expuesto porque, en esa política de la Unión, se ha configurado un panorama de amplios efectos en todo el ámbito de las políticas comunitarias, de las que quizás sea la de mayor entidad la financiación de las medidas necesarias para la lucha contra el cambio climático, con adscripción de fondos presupuestarios de indudable trascendencia, de los que quizá sean expresivos los Fondos Next Generation, aprobado en junio de 2020 y que alcanza la cantidad de 750.000 millones de euros y ellos sin perjuicio de las cantidades presupuestarias que ya se recogen tanto en el mismo PNIEC (241 mil millones de euros). Fondos a los que, es obvio, ha de cooperar el Estado Español, por más que sea también receptor.

Pero es que, siendo de suma importancia la cuestión presupuestaria, no puede perderse de vistas que, al asumir la Unión la adopción de las medidas contra el cambio climático, se ha configurado una amplia y compleja normativa que afecta a las facetas más variadas y concretas de las sociedades de los Estados, como sin duda lo es el ámbito de la economía circular, el mercado de la energía, con fuerte incidencia en las renovables, o los más concretos comportamientos de los ciudadanos desde su propio ámbito doméstico (reciclajes de residuos) hasta su misma actividad laboral o en materia de vivienda (la actual Ley de Vivienda de 2023 se refiere al PNIEC). Debe añadirse a lo expuesto que esa afectación tan amplia de las políticas de la Unión, es indudable que afecta a materias armonizadas, con la relevancia que ello comporta para los Estados, que no excluye, con carácter general, un límite sino de mínimos, pero que sin duda afecta a las relaciones entre los Estados y la Unión, porque no puede olvidarse que, como ha declarado reiteradamente el TJUE, la Unión se configura, no como un Estado Federal, sino como una Unión de Derecho. Y en tal sentido no puede olvidarse que los artículos 4, 6 y, especialmente, los artículos 191 y 192 del Tratado confieren a las Instituciones comunitarias importantes competencias en

materia de medio ambiente, por no mencionar la relevancia que tiene la energía, a la que también se refiere el artículo 4; preceptos que constituyen la habilitación institucional de esas políticas europeas.

Como ha declarado el TJUE *«la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basa, en particular, en los principios de cautela y de acción preventiva (S. de 17 de noviembre de 2022. C-238/21. ECLI:EU:C:2022:885.)... la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un “nivel de protección elevado”, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión. El artículo 191 TFUE, apartado 1, autoriza la adopción de medidas dirigidas, en particular, a determinados aspectos concretos del medio ambiente, como la conservación, la protección y la mejora de su calidad, la protección de la salud de las personas y la utilización prudente y racional de los recursos naturales. En el mismo sentido, el artículo 3 TUE, apartado 3, establece que la Unión obrará, entre otras cosas, en pro de un «nivel elevado de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente» (S. de 25 de junio de 2020. C-24/19. ECLI:EU:C:2020:503.)... dicha disposición se limita a definir los objetivos generales de la Unión en materia de medio ambiente en la medida en que el artículo 192 TFUE confía al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la tarea de decidir qué acción debe emprenderse para realizar esos objetivos... (S. de 7 de noviembre de 2019. C-105/18 a C-113/18. ECLI:EU:C:2019:935.) No obstante lo cual, el último párrafo del precepto deja a salvo la potestad de los Estados «para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.»*

Se ha puesto de manifiesto la relevancia de las políticas de la Unión en relación con el cambio climático para concluir que, de acogerse la petición de la demanda, se estarían alterando esas decisiones del Estado Español. Es decir, es cierto, ya se dijo antes, que tanto el Convenio de París como la normativa comunitaria constituyen unos límites de mínimos, pero deberá

concluirse que ese límite comporta atender los compromisos, ciertamente generales y no concretados, asumidos en el Convenio, de tal forma que la política seguida por el Gobierno y la Administración de nuestro País es asumir, como autoriza el Convenio, los compromisos como integrante en la Unión y sometida a sus criterios, esto es, a la política diseñada por la Unión en la que nuestra País ha colaborado a aprobar. Si ahora se alteran los límites de emisiones de GEI en el porcentaje suplicado en la demanda, lo cual autorizarían el Convenio y la normativa comunitaria, se estaría imponiendo al Estado español a la renegociación de una política diseñada, en plena armonía, en todo el ámbito de la Unión, es decir, incluso se estarían afectando a las competencias internacionales, ciertamente peculiares en el caso de la Unión, del Gobierno.

Y ha de añadirse, en ese mismo sentido que tanto la Unión como España, al suscribir el Convenio, asumieron las mismas obligaciones para sus respectivos ámbitos territoriales de su «soberanía» y que la concurrencia sobre esas mismas obligaciones, configura el Convenio como lo que la Doctrina denomina como tratados mixtos, (en oposición a los puros, en los que cada Parte asume obligaciones diferentes), por lo que el Estado puede, a bien proceder a lograr dichos compromisos individualmente o a lograrlos mediante la acción conjunta, opción que le confieren los artículos 1-6º de la CMNUCC y 6-18º del Convenio. Como ya se dijo antes, vedar esa opción legítima de la Administración (del Gobierno, conforme al artículo 97 de la Constitución) afecta a nuestra potestad jurisdiccional, pero ahora no puede desconocerse esa opción desde el punto de vista sustantivo, es decir, de cumplimiento de los compromisos asumidos en el Convenio. En suma, España tenía pleno derecho a asumir los compromisos que le imponía el Convenio mediante la acción conjunta en la Unión, opción, por lo demás, siempre más efectiva porque el ámbito territorial supranacional es a toda lógica más efectivo que las decisiones individuales.

No es el expuesto, pese a su trascendencia, el único reparo que desde el punto de vista formal comporta el ejercicio de la pretensión examinada. En

efecto, si bien el PNIEC impugnado es de fecha anterior a la LCCTE, es lo cierto que, como ya vimos, su aprobación es casi simultánea y, desde luego, la elaboración de uno y otra sí que fue coetánea, hasta el punto de que no solo los criterios son coincidentes, sino que cuando la misma Ley se refiere a la necesidad de aprobar los PNIEC (artículo 4), es indudable que está pensando en el Plan que, al elaborarse la Ley, ya estaba en trámite de aprobación, incluso cabe pensar que cuando la Disposición Adicional Novena hace referencia a los planes de ahorro de energía en el ámbito de la Administración General del Estado «*en consonancia con*» el PNIEC 2021-2030, viene a darle carta de previsión legal a ese concreto Plan.

Lo que se quiere poner de manifiesto es que, dadas esas peculiares circunstancias temporales, no puede ignorarse que en el artículo 3 de la LCCTE dispone en su apartado 1º-a) que los objetivos nacionales para el año 2030, con el fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por nuestra País, es el de «*Reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990*», es decir, el mismo objetivo que se establece en el PNIEC.

Pues bien, sin perjuicio del aspecto temporal meramente formal entre la aprobación del Plan y la promulgación de la Ley, aquel no tenía que adecuarse a las previsiones de la segunda, es lo cierto que si nosotros alteramos esas previsiones y, acogiendo la pretensión de los recurrentes, elevásemos la reducción de emisiones del 23 % al 55 %, es indudable que se vería afectado el mencionado precepto legal, porque, con independencia de que nuestra decisión solo pudiera afectar al Plan directamente impugnado, es claro que si debiéramos imponer a la Administración modificar el Plan hasta elevar la reducción de las emisiones a más del doble del previsto en la Ley, la Administración debería dejar de aplicar el precepto legal, es decir, con esa decisión de este Tribunal se le impondría esa vulneración del precepto. Es cierto que el precepto establece claramente que ese tope de reducción es de mínimos («*al menos*») lo que permitiría asumir unas reducciones de superior



porcentaje; sin embargo, lo cierto es que el Legislador ha establecido que con ese mínimo España asume adecuadamente los compromisos --siempre generales-- asumidos en el Convenio de París, vía política comunitaria; de tal forma que el éxito de la pretensión supondría que estableciéramos nosotros que dicho límite, que es el cumplimiento de los compromisos asumidos, no se han cumplido, en abierta contradicción con el Legislador y derogando implícitamente el precepto legal.

Bien es verdad que el argumento expuesto no es decisivo porque, no sin complejidades procesales de hondo calado, caso de estimarse que procedería dicha elevación de las emisiones, lo procedente sería suscitar la cuestión ante el Tribunal Constitucional, cuestión que por las razones que se han expuesto y se expondrán a continuación, no se considera procedente.

Es suficiente con lo expuesto para concluir que una incidencia de esa naturaleza que afecta de manera tan intensa en la delimitación de la política interior y exterior del Gobierno, que la Constitución reserva al Poder Ejecutivo (artículo 97), y que afecta a preceptos de rango legal, no es admisible en esta vía jurisdiccional.

#### **OCTAVO. Los compromisos asumidos en el Convenio de Paris.**

Sin perjuicio de los reparos en el ámbito estrictamente procesal que merecen las peticiones que se hace por los recurrentes, de por sí suficientes para su rechazo, no lleva a mejor resultado un examen sustantivo de la pretensión. En efecto, tratando de darle forma procesal a la pretensión deberá entenderse que en el razonar de la demanda lo que se vendría a sostener es que las previsiones del PNIEC, en relación con la reducción de emisiones, sería contrario a los compromisos asumidos en el Convenio de París y, por tanto, comportaría la nulidad de pleno derecho, porque, de conformidad con lo establecido en el ya mencionado artículo 47-2º de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, supondría la vulneración de una norma de superior rango, en concreto, del mencionado Convenio, de cuya naturaleza normativa de superior rango no cabe dudar y no

necesita mayor justificación, porque no se niega. Y a ese argumento se adhieren dos nuevos fundamentos, de una parte, que el mismo Convenio, que fija solo criterios generales sin plazo específico, se remite a las mejores propuestas científicas para establecer el límite de emisiones; de otra, que de no accederse al específico porcentaje de reducción que se propone por los recurrentes, los efectos del cambio climático perjudicarían los derechos fundamentales ya señalados anteriormente.

Pues bien, en el examen de esos razonamientos las mismas recurrentes admiten que España ha cumplido los compromisos sobre el reparto de esfuerzos para la reducción de emisiones de GEI impuestos en el ámbito interno de la Unión. El reproche que se hace a nuestra normativa interna, en concreto al PNIEC, es que ese reparto es contrario a los compromisos asumidos por nuestro País directamente en el Convenio de París, lo cual implícitamente comporta cuestionar que la política de la Unión, también signataria del Convenio, sería contraria a dichos compromisos, porque, como ya hemos visto, tanto España, individualmente, como la Unión, como organización regional, habrían asumido los mismos compromisos al suscribir, por separado, el Convenio.

Es importante dejar sentado que las recurrentes no cuestionan las medidas adoptadas por la Unión, incluso parece aceptarse que esas medidas no son contrarias al Convenio, por contra sí se considera que ha incumplido España porque no ha asumido los compromisos impuestos como Parte del Convenio, con independencia de esas medidas adoptadas por la Unión. Ya hemos visto como en ese argumento existe ya un reparo desde el punto de vistas estrictamente procesal, ahora ese debate se suscita en el ámbito sustantivo. Se olvida con ese alegato que los compromisos son idénticos, como veremos a continuación, y se incurre en cierta contradicción.

Centrado el debate en los concretos compromisos que impone el Convenio de París, nos obliga a detenernos en el examen de dicho instrumento internacional, porque, de una parte, se ha convertido, al momento

presente, en el mas importante documento a nivel mundial en la lucha contra el cambio climático; de otra parte, porque precisamente por esa finalidad, su propio contenido no deja de ofrecer serios problemas de interpretación.

Para situar el debate en sus justos términos debemos recordar que el Convenio de París, como generalmente se ha terminado aceptando su designación, no es más que una Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la ya antes mencionadas COP, en concreto, la número 21, que se celebró, como ya también se dijo, en la capital francesa en diciembre de 2015.

Las COP fueron creadas, como ya se dijo, por el artículo 7 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) que las configura como *«órgano supremo de la presente Convención»* asignándole las funciones de *«examinar regularmente la aplicación de la Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes y, conforme a su mandato, tomará las decisiones necesarias para promover la aplicación eficaz de la Convención...»*. Es notorio y no aprovecha al debate las referencia a esas 21 COP que precedieron al Convenio, en las que se adoptaron decisiones, conforme se impone en la Convención, de indudable trascendencia, aunque ya debe adelantarse que nunca con el grado de concreción, por difuso que resulte, que se hizo en la de París, ni con el consenso que en ella se alcanzó.

Es decir, no puede entenderse el Convenio sin tomar en consideración la Convención de 1992, porque, en definitivas cuentas, las COP no hacen sino examinar, periódicamente, el cumplimiento de la Convención.

Pues bien, la CMNUCC establece en el artículo 2 que el *«objetivo último»* que se pretende es lograr *«la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se*

*adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.» Junto a ese objetivo específico, para el que no se fija plazo alguno, el artículo 3 establece los «principios» que deberán tomar en consideración las Partes a la hora de cumplir los compromisos, los cuales se recogen en un extenso artículo 4 en el que se apela a las «responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, sus objetivos y de sus circunstancias», asumiendo una serie de obligaciones entre las que merecen destacarse la de «elaborar, actualizar periódicamente, publicar y facilitar a la Conferencia de las Partes... inventarios nacionales de las emisiones antropógenas por las fuentes y de la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero... utilizando metodologías comparables que habrán de ser acordadas por la Conferencia de las Partes.» (apartado 1-a), así como la de «formular, aplicar, publicar y actualizar regularmente programas nacionales y, según proceda, regionales, que contengan medidas orientadas a mitigar el cambio climático, teniendo en cuenta las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de todos los gases de efecto invernadero..., y medidas para facilitar la adaptación adecuada al cambio climático» (apartado 1-b).*

En el apartado 2 del mencionado artículo 4 se establecen disposiciones específicas para los «países desarrollados», para los que de manera específica se impone el compromiso de que «adoptarán políticas nacionales (se hace una llamada a las «organizaciones regionales de integración económica») y tomarán las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático, limitando sus emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero y protegiendo y mejorando sus sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero.» (apartado a). Y a esos efectos, se impone a los mencionados Países y organizaciones regionales de integración económica el compromiso de «presentar... información detallada acerca de las políticas y medidas a que se hace referencia en el inciso a) así como acerca de las

*proyecciones resultantes con respecto a las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción por los sumideros de gases de efecto invernadero...»*

No parece necesario un examen más exhaustivo del contenido de la Convención, pero si tomar como punto de partida, para examinar los compromisos del Convenio de París, que dicho instrumento ha de ser interpretado conforme a las reglas que se imponen en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969, en particular, apelando a la buena fe y conforme a *«todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado a de la aplicación de sus disposiciones...»* En ese sentido deben ser apreciadas las COP, como «acuerdo ulterior», de las obligaciones impuestas en la Convención.

Deben tenerse en cuenta las anteriores consideraciones porque, en el esquema de las relaciones entre la CMNUCC y el Convenio, deberá concluirse que lo que se hace en este es establecer un grado más avanzado de concreción de los compromisos ya establecidos, ciertamente que en términos imprecisos, en aquella. De ahí la importancia del Convenio de París, porque hasta esa COP (la 21ª), no se había alcanzado por las Partes mayores compromisos que los establecidos con carácter ambiguo en el Convención de 1992; pero, aun así y como veremos, en términos de gran generalidad y sin fechas concretas de cumplimiento.

Es necesario también hacer una nueva apelación a la mencionada Convención de Viena porque, conforme a lo establecido en su artículo 9-1º, la adopción de acuerdos *«se efectuara por consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración»* (la excepción del párrafo segundo del precepto no es aplicable al caso de autos); y es precisamente esa exigencia del quorum la que ha impedido que desde la Convención no se hayan podido alcanzar compromisos relevantes en los fines que la mismas CMNUCC, en las 21 COP que se habían celebrado con anterioridad al Convenio. De ahí la importancia del Convenio porque es la primera vez que todas las Partes de la

Convención asumen unos compromisos ciertamente relevantes para la lucha contra el cambio climático.

Con tales precedentes hemos de examinar más detalladamente los compromisos que asumieron las partes firmantes del Convenio, porque en esos compromisos se fundamenta la súplica de la demanda. Pues bien, el Convenio no hace sino concretar los fines de la Convención, hasta el punto que el artículo 2 del Convenio declara que la finalidad es *«mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello.»* Y en esa finalidad y estrategia, se dispone en el precepto que se fijan tres concretos objetivos, a saber:

1º. *«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;»* Este objetivo, que es el que centra el debate de autos, supone un importante avance a las previsiones de la CMNUCC, porque en su artículo 2, como ya vimos, simplemente asumían las Partes el compromiso de lograr la estabilización de la concentración de GEI en la atmosfera a niveles que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, lo cual deberá realizarse en un plazo *«suficiente para permitir que los ecosistema se adapten.»* Tras el Convenio, las Partes asumen que ese objetivo inicial de la Convención ha de suponer, de una parte, mantener el aumento de la temperatura; de otra, reducir esa temperatura. Pero el compromiso va más allá desde el mismo momento que el artículo 4 exige que se debe *«lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible..., y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción*

*antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.»*

*b) «Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y»*

*c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.»*

Conscientes las Partes de que las previas COP no habían permitido adoptar medidas concretas contra el cambio climático, tras establecer esos concretos compromisos, para los que no fue posible establecer un plazo concreto y lo dejaba en la más absoluta indefinición, se establecen una serie de medidas concretas que coadyuven al cumplimiento de ese compromiso.

En efecto, tras fijar ese específico objetivo de limitar la temperatura del planeta, se asume por las Partes que deberán realizar *«esfuerzos ambiciosos»* en pro de alcanzar dicho objetivo, pero esos esfuerzos no se concretan y se dejan al criterio de las Partes (*«de conformidad con sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus respectivas capacidades»* dice el artículo 3 de la Convención), no obstante lo cual el Convenido establece mecanismos jurídicos indirectos para su cumplimiento.

En efecto, conforme a lo establecido en el extenso artículo 4, las Partes han de *«comunicar a la COP los concretos esfuerzos ambiciosos asumidos por cada una de ellas y conforme a sus criterios particulares»*. En concreto deberán *«preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar... procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de*

*esas contribuciones.» Y, sobre esa base, se establece uno de los principios que se ha considerado esencial en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, es de la progresividad, estableciéndose que «la 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 y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.» Dicha comunicación, con esa progresividad, deberá realizarse cada cinco años.*

Ese compromiso de comunicación aparece reforzado con la exigencia de que cada una de las Partes, además de establecer los esfuerzos ambiciosos, deberán, no solo *«rendir cuentas de sus contribuciones determinadas a nivel nacional»*, sino que *«al rendir cuentas de las emisiones y la absorción antropógenas correspondientes a sus contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia y velar por que se evite el doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que apruebe la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.»*

No parece necesario, a los efectos del debate suscitado, hacer mayor referencia a los múltiples compromisos que se asumen por las Partes en el extenso artículo 4, todas ellas de una gran indefinición y vinculados a esos compromisos primarios expuestos anteriormente.

Como hemos visto en su transcripción, es lo cierto que el Convenio, pese a suponer un trascendental efecto sobre los esfuerzos de los Estados para enfrentarse de manera concreta contra el cambio climático, como es propio de estas normas de Derecho Internacional, se deja todo en una gran indefinición, la cual empieza ya en el hecho de que se fije un concreto objetivo de reducción de la temperatura de la atmósfera, pero sin concretar siquiera la



fecha. Y esa misma ambigüedad es apreciable al mecanismo de cumplimiento de los compromisos que encomienda, además de a la COP, a un Comité específico (artículo 15 del Convenio) con la finalidad de *«facilitar la aplicación y promover el cumplimiento de las disposiciones del presente Acuerdo... [con] especial atención a las respectivas circunstancias y capacidades nacionales de las Partes»*, debiendo dicho Comité presentar informes anuales a la COP, pero advirtiendo el precepto que dicho Comité *«funcionará de manera transparente, no contenciosa y no punitiva.»*

Es frecuente en Tratados internacionales de materias como la que afecta al cambio climático, en que han de adoptarse importantes decisiones por los Estados de fuerte incidencia en sus economías, dejar los compromisos en una cierta indefinición, siendo necesaria la interpretación que de los mismos deberá realizarse, de conformidad con lo establecido en el ya mencionado artículo 31 del Convenio de Viena. Pues bien, a la vista de esa ambigüedad, la Doctrina ha apreciado que en el Convenio pueden distinguirse hasta tres clases de norma en función de su fuerza vinculante; aquellas que contienen una obligación jurídicamente vinculante, aquellos que imponen esas obligaciones sin carácter vinculante y una tercera en que se impone una exigencia vinculante pero sin expresarse con una claridad nítida.

No es el momento de hacer un examen de esos compromisos --más que obligaciones-- del artículo 4, a la vista de esas categorías doctrinales que nada ayudan al debate, pero si es necesario que, de esos compromisos, si hay uno imperativo son los de la comunicación a la COP de los iniciales esfuerzos ambiciosos y el de progresividad en tales medidas.

Finalmente, en lo que respecta a dichos compromisos, no puede perderse de vista que en el ámbito financiero, se impone la obligación de los Países desarrollados *«deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en vías de desarrollo para prestarles asistencia técnica tanto en la mitigación como en la adaptación»*, financiación que se fijó en la cantidad, mínima de 100 millones de dólares, compromiso motivado porque la

lucha contra el cambio climático, que exige un importante gasto para los Estados, debe realizarse a nivel mundial o no será efectiva.

Es obligado hacer referencia a que, conforme a los mandatos de la CMNUCC, tras el Convenio de París, debían celebrarse las COP anuales y que tras la de París (21ª) se han celebrado la COP 22, en noviembre de 2016 en Marrakech («Proclamación de Marrakech»); la COP 23, celebrada el 22 en noviembre de 2017 en Bonn; la COP 24, celebrada en noviembre de 2018 en Katowice; La COP 25, celebrada en Madrid, en sustitución de Chile, en diciembre de 2019; la COP 26, celebrada en noviembre de 2021 en Glasgow, tras la pandemia del COVID y la COP 27 celebrada en noviembre de 2022 en Sharm El Sheij.

De las mencionadas Conferencias no se han producido efectos significativos en relación con los compromisos impuestos en el Convenio y más bien han estado orientadas a concretar los esfuerzos de medidas adoptadas por las Partes y el examen de sus efectos. Tan solo la COP 26 de Glasgow, como se aduce en la demanda se ha prestado especial y concreta atención a los compromisos del Convenio, hasta tal punto que en ellas se acomete la efectividad del antes mencionado Comité de asesoramiento impuesto en el artículo 15 del Convenio. En dicha COP se hace referencia y se toma en consideración los niveles de reducción (NDC) comunicados por la «casi» totalidad de las Partes y se examina la situación al momento de la COP de los efectos de los esfuerzos ambiciosos adoptados, con la previsión de la necesidad de un aumento de los objetivos iniciales, proponiendo que las partes deben comunicar medidas que permitan una reducción de emisiones del 45 % aproximadamente con respecto a los niveles de 2030 con la finalidad de alcanzar el valor cero «*en torno al 2050*». Ahora bien, esos fines deben adaptarse por las Partes con el criterio general que ya se imponía en la Convención y sirve de premisa a las COP.

Si se ha querido exponer el largo devenir del proceso de los compromisos impuestos por la normativa internacional aplicable, que es, no se

olvide, el reproche que se hace en la demanda al PNIEC, es para concluir que en ni en la Convención ni en ninguna de las Conferencias anuales se han impuesto mayores determinaciones que las ya examinadas respecto de los compromisos asumidos por las Partes.

Sobre ese presupuesto no puede desconocerse que la política de la Unión Europea, en materia de lucha contra el cambio climático, como de sus propios textos se desprende, ha adoptado la actitud más ambiciosa (artículo 3 del Convenio) a nivel mundial en la adopción de tales medidas con la aprobación de políticas de mayor ambición climática, ya plasmadas en los Reglamentos de 2018, pero sobre todo y tras las conclusiones de la COP21 de Glasgow con la denominada Ley Europea del Clima y, de manera más específica en el documento denominado «Objetivo 55», con una propuesta de reducción de emisiones del 55 %, si bien al momento presente constituye una aspiración que no ha logrado el consenso suficiente para su implantación, a lo que no es ajeno el hecho de la reciente pandemia y la Guerra de Ucrania, en particular, por la incidencia que esas calamidades han tenido en el mercado de la energía, causa y fundamento del cambio climático y de la lucha contra él. No obstante lo anterior, la mencionada Ley Europea el Clima ordena a la Comisión revisar la legislación europea con el fin de alcanzar los objetivos marcados.

Es decir, en la política comunitaria en la lucha contra el cambio climático, no solo se ha fijado el presupuesto asumido implícitamente de fijar un límite de emisiones, sino que se cumple el principio de progresividad, asumiendo los trabajos para un importante incremento de dichas medidas, entre ellas, aumentar las reducciones, pero conforme a las circunstancias que concurren, habida cuenta de la fuerte incidencia que tales medidas comportan para la economía, sin olvidar que precisamente una de las más importantes actuaciones es la de adopción de medidas de resiliencia a los efectos, ya manifiesto, del cambio climático. Y en ese sentido no podemos olvidar que ya el artículo 3 de la CMNUCC establecía que los principios que debían regir las

medidas contra el cambio climático no podían desconocer las sociedades «*presentes*», el «*desarrollo sostenible*», el «*crecimiento económico*», etc.

Lo que se quiere poner de manifiesto es que las evidentes consecuencias que para la economía nacional comportaría un aumento de reducción de emisiones como la pretendida, han de ponderarse con los efectos que dichas medidas tendrían para la propia economía nacional, siendo de destacar que si nuestro País ha optado por integrarse en la política comunitaria establecida al efecto, de cuyos resultados y liderazgo a nivel mundial no parece pueda dudarse, y constatado que esa política europea no desconoce la necesidad de intensificar la lucha contra el cambio climático, no puede sostenerse, como se hace en la demanda, el reproche a nuestro País de no haber ajustado a los compromisos asumidos en el Convenido de París. No se olvide que en esas medidas de lucha contra el cambio climático afectan de manera especialísima a la energía, que es la causa principal del cambio climático y el principal sector sobre el que deberá actuarse; pero con la peculiaridad de que el mercado de la energía incide en todo el sector industrial del Estado de tal forma que no hay faceta de la vida económica que no se vea afectado por las alteraciones en dicho mercado, como en la realidad actual es notorio.

Y es cierto que de los documentos traídos al proceso cabe concluir que incrementar las medidas contra el cambio climático es una exigencia fundamental, si se quieren alcanzar los objetivos finales previstos en el Convenio de Paris, incluso con la importante premisa de que los objetivos ya establecidos para el año 2030 impondrían unos aumentos desmesurados en la etapa posterior para alcanzar dicho objetivo, proponiéndose el aumento actual de dichas medidas. Pero lo que no se contiene en ninguno de dichos documentos ni informes es un examen exhaustivo de los efectos que esas medidas, por encima de las ya previstas y planificadas que los Estados consideran procedentes para dichos fines, supondrían para la economía en el momento actual y las privaciones a que debiera someterse a la ciudadanía;

máxime teniendo en cuenta que la lucha contra el cambio climático debe ser una actuación conjunta de todos los Estados que suscribieron el Convenio.

No cabe, pues, concluir con el carácter taxativo que se admite en la demanda que de tales estudios debe necesariamente concluirse que las medidas de lucha contra el cambio climático son insuficientes al desconocer que han de guardar la necesaria ponderación de los efectos que tales medidas podrían tener para las sociedades actuales. Y, en relación con la Declaración de Glasgow, la reseña más decisiva, si bien impone la necesidad de revisión de los objetivos inicialmente establecidos, no impone criterios para su fijación y, como hemos visto, no ha sido desconocido por la más reciente política comunitaria, en la que nuestra País ha confiado la defensa del medio ambiente. Así mismo, en sus conclusiones no se reprocha precisamente a la Unión ser la que menos esfuerzos ha adoptado, sino todo lo contrario; y ello sin desconocer que uno de los principales reproches que en dicha COP se hace es que los Estados más industrializados no han contribuido, pese al tiempo transcurrido desde la reunión de París, a las indemnizaciones y ayudas a los Países en vías de desarrollo (artículo 9 del Convenio), cuestión esta que es de indudable trascendencia porque la lucha contra el cambio climático, o es de toda las Partes signatarias o no será efectiva y para esa amplitud tales fondos son de especial trascendencia; y es indudable que ese compromiso, olvidado en la demanda --como tantos efectos consecuentes a la pretensión-- comporta un esfuerzo presupuestario que no puede ser desconocido al examinar los compromisos asumidos en el Convenio y añadido al aumento nacional del esfuerzo de reducción de emisiones.

Y ese debate debe vincularse a la pretendida afección a los derechos fundamentales que se invocan en la demanda, en el sentido de que si se rechaza la premisa, esto es, la necesidad de imponer el ya conocido porcentaje de reducción de emisiones sea la única solución a la lucha contra el cambio climático, no puede estimarse que exista esa afección a tales derechos.

Lo expuesto nos sitúa en una última cuestión de indudable trascendencia en todo el debate que se desarrolla en el presente proceso. En efecto, si toda actividad de planificación, por diversa que sea su materia, está sometida a un importante margen de discrecionalidad, resulta evidente que cuando se trata de una planificación de la entidad y características como la lucha, a largo plazo, contra el cambio climático ese margen de discrecionalidad se ve acentuado. Ya el mismo Convenio de París fija ese margen de discrecionalidad cuando en su artículo 3 impone como obligación de las Partes la de *«realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos que se definen... con miras a alcanzar el propósito del presente [que] representarán una progresión a lo largo del tiempo...»*

Es, en definitiva, el ejercicio de esa discrecionalidad que se ha realizado en la elaboración del PNIEC la que se reprocha por los recurrentes, hasta el punto de que se afirma en sus conclusiones que *«únicamente será legal aquel PNIEC que establezca unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) lo suficientemente ambiciosos ,como para poder ser considerados como una contribución nacional determinada justa y suficiente como para coadyuvar a limitar el incremento de la temperatura global por debajo de 1'5º respecto de los niveles preindustriales. Contribución nacional determinada justa y suficiente que mis patrocinados, en base a la mejor ciencia disponible, la 'legislación climática' de aplicación y la necesaria garantía de la protección efectiva de los derechos fundamentales frente al cambio climático, han cifrado en, al menos, un 55% de reducción de GEI para 2030...»*

Si ha de centrarse el debate en el ejercicio de la discrecionalidad propia de todo instrumento de planificación, incrementada en el caso de autos en que ya la norma que la habilita (el Convenio de París) configura el compromiso de los Estados en un objetivo último (sin plazo expreso, debe recordar) y la necesidad de adoptar medidas de mitigación de efectos del cambio climático con amplia discrecionalidad, en concreto, con una reducción --no concretada--

de emisiones de GEI; deberá concluirse que esa discrecionalidad tiene una intensidad que deberá tenerse en cuenta.

Conforme a una inconcusa jurisprudencia de este Tribunal Supremo, que exime de cita concreta, la discrecionalidad de la Administración para adopción de cualquier decisión está sujeta al control jurisdiccional; sin perjuicio de que ese control no puede desconocer las potestades que se confieren a la Administración para la consecución de los fines que le impone el ordenamiento, de ahí que dicho control ha de centrarse a los mismos fines de la decisión adoptada, debiendo traerse a colación, como se razona en las alegaciones de las recurrentes, aquellos supuestos en los que exista una regulación detallada de la concreta actividad a que se refiere la decisión de la Administración, en cuyos supuestos existe un claro ejemplo de control de legalidad propio de la potestad jurisdiccional; supuestos que deben distinguirse de aquellos otros en que la norma impone un concreto fin y se deja al criterio de la Administración la adopción de los concretos medios para su consecución. En tales supuestos es indudable que el Legislador confiere a la Administración una potestad ciertamente amplia en la que ésta puede adoptar cualquiera de las opciones admisibles por la norma, porque todas son, en principio, válida en Derecho.

Ahora bien, esa opción no comporta una habilitación omnímoda a la Administración para adoptar cualquier medida, sino que de entre tales opciones ha de acoger aquella que se adecue con mayor criterio a los fines que impone el Legislador y, lo que es más importante a los efectos de su control jurisdiccional, que ha de motivar su decisión, dejando constancia de las concretas razones por las que se adopta por la solución plasmada en la norma aprobada.

Son necesarias las anteriores consideraciones porque en la argumentación de los recurrentes se hace el planteamiento, al que ya nos hemos referido, de que el Convenio establece un mandato imperativo -- carácter reglado-- que impone al Estado Español la adopción de medidas

concretas de reducción de emisiones --el 55 %-- que es lo que imponen las publicaciones científicas que se aportan al proceso, por lo que no es una opción del Estado poder adoptar un esfuerzo de reducción de emisiones inferior, de donde se termina con el suplico de la demanda que examinamos. Pero ese argumento, claramente voluntarista en su estructura, parte de una premisa incorrecta que comporta una conclusión errónea. Ya hemos visto el alcance del Convenio en cuanto a las obligaciones asumidas por todas las Partes, también por el Estado Español, y ciertamente que ese esfuerzo, como exigencia de principio con el único resultado final de límite de aumento de temperatura y sin plazo expreso, es el que deberá ser asumido por las Partes, con dos condiciones que ciertamente se reseñan en las alegaciones de los recurrentes, de comunicar las medidas adoptadas y la progresividad en sus revisiones. Y a la vista de esos compromisos no puede reprocharse al Estado Español un incumplimiento de tales obligaciones porque, como ya se ha dicho, ha adoptado la decisión de integrarse en el compromiso asumido a nivel de la Unión y, como consta en todos los documentos aportados, la Unión es, a nivel mundial, la que ha liderado los mayores compromisos del Convenio.

En relación con esta concreta cuestión parece oportuno hacer referencia a la sentencia del TJUE de 25 de marzo de 2021, dictada en el asunto 565/19 P (ECLI:EU:2021:252), en que se desestima un recurso de casación contra una sentencia previa en que se declaraba la inadmisibilidad de un recurso suscitado contra, entre otros, el ya mencionado Reglamento comunitario de 2018/1999, por considerar improcedente su impugnación por los particulares. Ciertamente que el pronunciamiento se hace atendiendo a las peculiaridades procesales del supuesto enjuiciado, pero pone de manifiesto que los esfuerzos de la Unión en las limitaciones de emisión, con sus complejas incidencias, no pueden cuestionarse sin un fundamento sólido. Y en ese sentido, referido el debate a la vulneración de los derechos fundamentales, se declara que *«Los demandantes no han demostrado que las disposiciones impugnadas del paquete legislativo vulneraran sus derechos fundamentales y los distinguieran individualmente de todas las demás personas físicas o*



*jurídicas afectadas por dichas disposiciones, como en el caso del destinatario. (49).*

*«Es cierto que cada individuo puede verse afectado de una forma u otra por el cambio climático, cuestión que es reconocida por la Unión y los Estados miembros que, en consecuencia, se han comprometido a reducir las emisiones. Sin embargo, el hecho de que los efectos del cambio climático puedan ser diferentes para una persona que para otra no significa que, por esta razón, exista legitimación activa para interponer un recurso contra una medida de alcance general. Como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 48 de la presente sentencia, un enfoque diferente tendría como resultado privar de sentido a las exigencias del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y de crear locus standi para todos sin el criterio de afectación individual...» (50)*

*«la vulneración de derechos fundamentales de los actos controvertidos no basta por sí sola para demostrar la admisibilidad del recurso interpuesto por un particular, sin correr el riesgo de privar de sentido a las exigencias del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto...» (48)* Precepto el citado que hace referencia a la afectación *«directa e individualmente»* a los particulares de las decisiones impugnadas.

Lo que se quiere concluir de la sentencia, que ciertamente obedece al esquema procesal peculiar del Tribunal, es que la impugnación de las decisiones adoptada por la Unión en esta materia del ámbito climático requiere una especial legitimación para su impugnación en el esquema procesal comunitario, pero con el argumento implícito de que ese paquete legislativo aprobado por la Unión no puede ser objeto de revisión por los Tribunales más allá de haber acreditado una afectación personal y directa; lo cual es aprovechable a nuestro debate interno, de que, como se viene sosteniendo, nuestra potestad jurisdiccional ha de quedar centrada en el examen del cumplimiento, por ese paquete legislativo, de los compromisos asumidos en el Convenio.

La conclusión de lo expuesto, en el debate que ahora examinamos en el ámbito de nuestro Derecho interno, no parece que esa decisión de integrarse en los criterios de la Unión pueda tildarse de arbitraria como para que mediante la decisión que se nos pide podamos nosotros revocarla. En suma, no parece que la decisión de la Administración Española, en legítimo ejercicio de dirección de la política nacional e internacional que le confiere la Constitución, pueda tacharse de arbitraria, sino todo lo contrario.

Pero es que, además de lo expuesto, si en el primer fundamento se ha hecho referencia a documentos y normas comunitarias aprobadas tras el inicio y aprobación del Plan impugnado --Ley Europea del Clima-- es para dejar constancia que en la política, ciertamente comprometida con el Convenio, realizada por la Unión se está en vías de incrementar los esfuerzos ambiciosos --se ha declarado, como vimos, la emergencia energética-- para lo cual se impone la necesidad de adoptar una nueva normativa a nivel comunitario, como ya se vio en la transcripción de algunos de los documentos aprobados. Hasta tal punto ello es así que se está en vías de elaborar nuevos Planes en los que se incluyen esas nuevas medidas; las cuales, si aún no se han hecho efectivas, como es notorio, es porque comportan un importante esfuerzo presupuestario que no es fácil coordinar a nivel interno en la Unión por cuanto comportan una intensa afección a las economías nacionales.

Por las razones expuestas se desestima el presente recurso.

#### **NOVENO. Costas procesales.-**

La desestimación íntegra del presente recurso contencioso-administrativo determina, en aplicación del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de las costas del mismo a las recurrentes, si bien la Sala, haciendo uso de las facultades reconocidas en el párrafo tercero del mencionado precepto y atendidas las circunstancias del caso, en cuatro mil euros (4.000 €), más IVA, la cantidad máxima a repercutir por todos los

conceptos y por todas las partes recurrentes que han comparecido con una sola representación.

## FALLO

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

Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por «Greenpeace España», «Ecologistas en Acción-CODA,» «Oxfam Intermón», «Coordinadora de ONGS para el desarrollo», don Pere Joan Femenia Sastre, don Alfonso González Razábal, doña Naiara Fernández López, doña Zilia del Carmen Pérez Colomer y doña Marta Bordons Martínez, contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, adoptado en sesión celebrada en fecha 16 de marzo de 2021, y publicado en el BOE número 77, de 31 de marzo, por el que se aprobaba el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, que se confirma por estar ajustada al ordenamiento jurídico; con expresa imposición de las costas a las recurrentes, hasta el límite señalado en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.