

SECCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

10915 *Pleno. Sentencia 87/2019, de 20 de junio de 2019. Recurso de inconstitucionalidad 5334-2017. Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. Competencias sobre ordenación general de la economía, puertos y aprovechamientos hidráulicos, protección ambiental y régimen minero y energético; límites a la potestad tributaria de las comunidades autónomas: nulidad parcial de los preceptos legales autonómicos que definen el concepto de «edificio de consumo energético casi nulo», regulan los presupuestos de carbono para mitigar el cambio climático y las políticas sectoriales de energía, infraestructuras y transportes y movilidad, crean un fondo climático, fijan objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y declaran el Mediterráneo como zona libre de prospección, extracción y explotación de hidrocarburos; interpretación conforme de los preceptos relativos a las finalidades de la ley, la interconexión de las redes de abastecimiento de aguas, la reducción de vehículos contaminantes y el régimen de comercio de derechos de emisión.*

ECLI:ES:TC:2019:87.

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente; la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 5334-2017, interpuesto por el presidente del Gobierno contra los artículos 2.2 e) [que por su ubicación sistemática debería ser el 2.2 i)], 4 e), 5, 6, 7, 8, 10, 11, 16.3, 19, 21.4, 24.3 y 4, 40 a 50, 51.1 (inciso final), 51.3, apartados a) y b), 52.1 y 3; las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y séptima, la disposición transitoria tercera y las disposiciones finales quinta y sexta, de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado. Han comparecido y formulado alegaciones el Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ha sido ponente el magistrado don Ricardo Enríquez Sancho.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el 3 de noviembre de 2017, el abogado del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos de la Ley del

Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, que se citan en el encabezamiento.

a) El recurso es estrictamente competencial: denuncia la vulneración de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), puertos de interés general (art. 149.1.20 CE), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE) y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE). Asimismo, se impugna por contrario al art. 6.2 y 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA) el impuesto autonómico regulado en los arts. 40 a 50 de la ley recurrida (impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica).

Atendiendo al objeto general de la ley impugnada, el escrito de interposición comienza haciendo una exposición general de la normativa internacional y comunitaria para abordar el cambio climático, en concreto mediante la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (Convención Marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1992; Protocolo de Kioto de 1997; Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; y Acuerdo de París de 2015) y la normativa interna de cumplimiento de esos compromisos internacionales y transposición de directivas comunitarias (Ley 1/2005, de 9 de marzo, que regula el régimen de comercio de gases de efecto invernadero, y Ley 13/2010, de 5 de julio, que modifica la anterior). Recuerda que esa normativa estatal se ampara en los títulos competenciales de ordenación de la economía y protección del medio ambiente del art. 149.1.13 y 23, respectivamente, CE.

Continúa haciendo un repaso de la doctrina constitucional sobre la materia, y concluye que es esencial para realizar el correspondiente análisis competencial considerar ese marco jurídico internacional y comunitario, en particular, la incidencia que el mismo tiene sobre la supraterritorialidad como criterio atributivo de competencias en este contexto (cita las SSTC 165/2016, de 6 de octubre, 182/2016, de 3 de noviembre, y 190/2016, de 15 de noviembre, sobre la Ley estatal 40/2010, de 29 de diciembre, de almacenamientos geológicos de dióxido de carbono). En esas sentencias, sostiene, se pone especial énfasis en la dimensión supraautonómica e incluso supranacional del fenómeno del cambio climático. Cita también la STC 13/1998, de 22 de enero, sobre la técnica de la evaluación de impacto ambiental, y cómo la transversalidad de las competencias sobre medio ambiente ha llevado a admitir la constitucionalidad de medidas ejecutivas del Estado, y, a la inversa, a evitar que con la mera invocación de este título puedan invadirse y vaciarse otras competencias o políticas públicas del Estado o de las comunidades autónomas, pues sobre todas esas políticas se proyecta el compromiso de los poderes públicos de asegurar el disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y de velar por la utilización racional de los recursos naturales para proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente (art. 45 CE).

Tras esta introducción general comienza la exposición de los concretos motivos de inconstitucionalidad de los preceptos objeto de recurso.

b) El primer grupo de preceptos impugnados está compuesto por los arts. 2.2 e) [que por su ubicación sistemática debería ser el art. 2.2 i), toda vez que el art. 2.2 ya contiene otro apartado e), ubicado tras el d), impugnándose el segundo apartado e) que figura tras el apartado h)], 4 e), 5, 6, 7, 8, 10 y 11 de la Ley.

Según el escrito de interposición, este grupo de preceptos ponen en funcionamiento un régimen jurídico propio y autónomo sobre política medioambiental en relación con el cambio climático y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, transponiendo directamente la normativa internacional y comunitaria y sin tener en cuenta la normativa estatal. Los preceptos exceden, por tanto, la competencia de

desarrollo y ejecución de la Comunidad Autónoma en materia de medio ambiente (art. 144 del Estatuto de Autonomía: EAC), y pretenden diseñar una política propia en relación con el cambio climático. El legislador autonómico no ha tenido así en consideración el marco normativo estatal, y ha diseñado un modelo «completamente al margen» del mismo. Al abogado del Estado no le parece posible, sin embargo, que cada comunidad autónoma territorialice los objetivos de emisiones asignados a cada una de ellas «como si de Estados miembros de la Unión Europea se tratara», y establezcan su propia distribución de objetivos entre los distintos sectores, determinando así de manera muy relevante el contenido de políticas industriales «con total independencia de las decisiones adoptadas al respecto por el Estado» de acuerdo con la normativa antes citada.

c) El art. 16.3 contiene una prohibición absoluta de trasvases permanentes entre «cuencas hídricas» que, según el abogado del Estado, anula la competencia estatal sobre las intercomunitarias ex art. 149.1.22 CE.

d) A continuación se impugnan el art. 19 y, «por conexión», las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, así como las disposiciones finales quinta y sexta.

El art. 19 ordena encauzar todas las medidas que se adopten en materia de energía hacia un modelo «cien por cien renovable, desnuclearizado, descarbonizado y neutro en emisiones de gases de efecto invernadero», señalando además algunos objetivos concretos, como la reducción del consumo de energía un 2 por 100 anual para llegar a un mínimo del 27 por 100 en el año 2030; promover las energías renovables; alcanzar en el año 2030 el 50 por 100 de participación de las energías renovables en el sistema eléctrico catalán y el 100 por 100 en 2050; establecer un plan de cierre, no más allá de 2027, de las centrales nucleares; o no conceder permisos de *fracking*, entre otros. Sin embargo, es el Estado el que conforme a la Ley 1/2005 debe acometer la regulación necesaria para dar cumplimiento a los compromisos internacionales, y el que elabora y aprueba el plan nacional de asignación de derechos de emisión, como norma a través de la cual se lleva a cabo la planificación de la asignación de los derechos de emisión. No cabe admitir que las comunidades autónomas lleven a cabo una regulación paralela a aquélla, ni una planificación exclusivamente catalana de la energía. Se cita en apoyo de esta tesis la STC 128/2016 en relación con la planificación energética prevista en la disposición adicional vigésima sexta de la Ley de medidas de la Generalitat de Cataluña para el año 2015.

Este art. 19, en conexión con las disposiciones adicionales y finales dichas, vulnera también los derechos de los productores de energía eléctrica consagrados en el art. 26.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, que les atribuye el derecho de utilizar las unidades de producción de energía que consideren más adecuada; el derecho a emplear el *fracking* como técnica para la exploración, investigación y explotación de los hidrocarburos (previa autorización o concesión estatal), establecido en el art. 9.5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (cita en este punto la STC 106/2014, de 24 de junio) y las competencias estatales sobre energía nuclear, consagradas en la Ley 25/1964, de 29 de abril, y en la Ley 15/1980 (validadas por la STC 14/2004), al ordenar el «cierre, no más allá de 2027, de las centrales nucleares» en Cataluña. Y se consideran por todo ello vulneradas las competencias estatales en materia de ordenación de la economía y bases del régimen minero y energético del art. 149.1.13 y 25 CE.

e) El art. 21.4 se impugna porque prevé un «plan de electrificación progresiva de los principales puertos» que se reputa contrario a la competencia del Estado sobre los «puertos de interés general» del art. 149.1.20 CE.

f) Del art. 24 se impugnan sus apartados tercero y cuarto. En la medida en que los apartados impugnados ordenan al Gobierno autonómico adoptar medidas en el sector de la automoción para reducir las emisiones contaminantes, se consideran vulneradores de las competencias del Estado «en materia de planificación económica y garantía de la unidad de mercado»; en particular se considera que producen un «vaciamiento de las competencias sectoriales a partir de la aplicación de las normas adicionales de

protección» del medio ambiente que el art. 149.1.23 CE permite aprobar a las comunidades autónomas.

g) Los arts. 40 a 50 regulan el «impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de vehículos de tracción mecánica», que según el escrito de interposición ha excedido los límites que para el establecimiento de impuestos autonómicos impone el art. 6.2 y 3 LOFCA.

El escrito de interposición aclara que este impuesto ya se había establecido en la Ley 5/2017, de 28 de marzo, sobre la que se había abierto el procedimiento del art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), pero que la ley recurrida ha derogado en este punto. En todo caso, este impuesto autonómico es idéntico y duplica el impuesto especial sobre determinados medios de transporte, regulado en los arts. 65 a 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, en la medida en que, igual que éste, grava la titularidad de vehículos y lo hace en función de las emisiones de CO₂. Y también se solapa con el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, impuesto local regulado en los arts. 92 y ss. del texto refundido de la Ley de haciendas locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, pues grava los mismos bienes, con las mismas exenciones, y recae sobre las mismas personas; por lo tanto, concluye, la ley debía haber establecido las medidas de compensación o coordinación a favor de las corporaciones locales que reclama el citado art. 6.3 LOFCA.

h) Del art. 51 se impugnan el inciso final del apartado primero y las letras a) y b) del apartado tercero. A juicio del recurrente, estos apartados reconocen de manera implícita la territorialización de los ingresos procedentes de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, cuando no están previstos los instrumentos jurídicos para ello en la normativa estatal, e identifican como recurso del citado fondo climático que crea la ley una parte de los ingresos obtenidos con el impuesto regulado en los arts. 40 a 50, igualmente objeto de recurso.

i) A continuación se impugna el art. 52, apartados primero y tercero. La razón de la impugnación es que el apartado primero, al atribuir a la administración autonómica la supervisión control y seguimiento de todas aquellas actividades incluidas en el régimen de comercio de los derechos de emisión, no deja al margen la aviación, igualmente incluida en ese régimen pero cuyo seguimiento, asignación de derechos y organización compete al Estado según expresamente prevén los arts. 36, 38 y 39 de la Ley 1/2005.

El apartado tercero se recurre porque remite al reglamento autonómico la regulación de los mecanismos de habilitación, acreditación de verificadores y certificación de personas físicas que puedan cumplir tareas de verificación, cuando de conformidad con el Reglamento (UE) 600/2012, de 21 de julio de 2012, solamente puede haber un organismo nacional de acreditación por Estado miembro, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en sus SSTC 33/2005, de 17 de febrero, y 20/2014, de 10 de febrero. Se han vulnerado con ello las competencias del art. 149.1.13 CE.

j) Se impugna a continuación la disposición final séptima. El recurrente considera inconstitucional esta norma porque encomienda al Gobierno la adopción de las medidas necesarias «para declarar el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos», a pesar de que la competencia para autorizar estas actividades es del Estado y que las aguas marítimas no forman parte del territorio autonómico según doctrina constitucional (SSTC 121/2014, de 17 de junio, y 8/2013, de 17 de enero). Como submotivo adicional, se añade que el precepto autonómico establece una prohibición desproporcionada que vacía las competencias del Estado sobre la materia.

k) De la disposición transitoria tercera se impugna su apartado segundo, que remite a reglamento la definición de «edificios de energía de consumo casi nulo» a pesar de que esta definición está ya fijada en la normativa estatal, en concreto en el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, y en la disposición adicional segunda del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se

aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

l) La disposición final quinta se recurre porque establece que el fondo climático que debe regular el Gobierno de la Generalitat debe incorporar los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, lo que excede de la competencia para aprobar normas adicionales de protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Además, incide en un aspecto financiero pues apodera al Gobierno autonómico para regular esta incorporación cuando la misma dependería, en su caso, de un previo convenio con el Estado. Además, vulnera la disposición adicional quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2013, que condiciona la disponibilidad de los fondos del citado régimen de comercio a la producción de los ingresos derivados de las subastas, y que afecta solamente el 10 por 100 de esos ingresos, con el límite de 50 millones de euros, a la política de lucha contra el cambio climático.

m) La disposición final sexta regula una serie de estrategias específicas en materia de energía que prescinden de las competencias estatales y exceden del marco de sus competencias de desarrollo y ejecución resultantes de los arts. 149.1.13, 23 y 25 CE; estrategias que, en definitiva, se ven afectadas por los mismos motivos de inconstitucionalidad ya señalados para el art. 19. El marco normativo y las políticas energéticas no pueden ser aprobados autónomamente por cada Comunidad Autónoma sin sujetarse a la normativa estatal. Finalmente se vincula esta disposición con una «estructura de Estado» en el sentido de la STC 128/2016, de 7 de julio.

2. El Pleno del Tribunal, mediante providencia de 28 de noviembre de 2017, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y dar traslado de la demanda y los documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por conducto de sus presidentes, al objeto de que en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran pertinentes. La providencia acordó, con el fin de evitar un conflicto en la defensa de los intereses del Estado y de la Comunidad Autónoma de Cataluña, suspender el plazo para que el Gobierno de Cataluña pueda personarse y formular alegaciones en tanto el Consejo de Ministros, de conformidad con el art. 5 del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, ejerza las funciones y competencias que corresponden al Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Se acordó, asimismo, tener por invocado por el presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 LOTC, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que apareció publicada la suspensión en el «Boletín Oficial del Estado» para los terceros. Finalmente, se ordenó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya».

3. Por escritos registrados en este Tribunal los días 7 y 13 de diciembre de 2017, los presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado pusieron en conocimiento del Tribunal los acuerdos de las mesas respectivas dando por personada a la Cámara y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

4. El día 20 de febrero de 2018 tuvo entrada en el registro general del Tribunal el escrito de alegaciones del Parlamento de Cataluña.

a) El escrito comienza señalando que es el título competencial de medio ambiente (arts. 149.1.23 CE y 144 EAC) el que debe tenerse especialmente en cuenta para enjuiciar la constitucionalidad de los preceptos recurridos. El art. 149.1.13 debe

interpretarse restrictivamente para respetar el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo legislativo en materia medioambiental.

b) Por lo que respecta a los arts. 2.2 i) [señalado como e) por un error material], 4 e), 5, 6, 7, 8, 10 y 11, niega el efecto que les asigna el abogado del Estado, pues precisamente uno de los objetivos de la ley es dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la Generalitat, que no son otros que los contraídos por el Reino de España. Aunque no se haga referencia a la legislación básica que dicte el Estado ex art. 149.1.23 CE, ello no significa que no sea tenida en cuenta ni deba ser cumplida: las bases estatales serán tenidas en cuenta y respetadas al elaborar y aprobar los instrumentos normativos regulados en la ley. Solo se busca fijar estándares más exigentes sin incumplir los establecidos por el Estado.

c) Reconoce que la prohibición de trasvases entre cuencas hidrográficas contenida en el art. 16.3 debe entenderse limitada a las intracomunitarias (art. 117 EAC), sin perjuicio de la competencia del Estado sobre las intercomunitarias (art. 149.1.22 CE) y de la posibilidad de que el Estado pueda verse forzado a legitimar una intervención sobre cuencas intracomunitarias al amparo de sus títulos competenciales, cuya legitimidad, en todo caso, debería evaluar llegado el momento el Tribunal Constitucional.

d) Niega que el art. 19 y las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera y finales quinta y sexta vulneren las competencias estatales sobre economía (art. 149.1.13 CE) y energía (art. 149.1.25 CE). Si hubiesen sido dictadas desde las competencias estatutarias correlativas –reconoce– entonces los preceptos sí vulnerarían las bases del Estado, pero, en su opinión, «a pesar de la rotundidad y grandeza de las afirmaciones empleadas» en los artículos cuestionados, estos contienen normas estrictamente ambientales que «no prescriben obligación ni regulan derecho alguno» sino que invitan al Gobierno autonómico para que use sus competencias para «impulsar, promover, fomentar, planificar, estudiar y adoptar las medidas más adecuadas» para frenar el cambio climático. «Así entendidos» estos preceptos, concluye, «son perfectamente constitucionales».

e) Acepta que el plan de electrificación de los puertos del art. 21.4 debe entenderse referido solamente a los puertos que no sean de interés general.

f) Niega que los apartados tercero y cuarto del art. 24 («Transportes y movilidad») vulneren la competencia del art. 149.1.13 CE o el límite de la unidad de mercado (art. 139 CE). El apartado tercero se limita a «mandatar» al Gobierno medidas para modificar el sector de la automoción y avanzar en los objetivos de la protección medioambiental. Y el apartado cuarto, referido al «horizonte del año 2040» «no tiene», en opinión de la letrada del Parlamento, «fuerza normativa alguna».

g) En cuanto al impuesto sobre emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica regulado en los arts. 40 a 50 de la ley, la letrada del Parlamento de Cataluña, tras recordar la doctrina de este Tribunal sobre los límites a la potestad tributaria de las comunidades autónomas respecto a la doble imposición (art. 6.2 y 3 LOFCA), señala que el hecho imponible del impuesto no coincide, a estos efectos, con los impuestos estatal y local señalados por el recurso. El impuesto especial sobre determinados medios de transporte grava la capacidad contributiva puesta de manifiesto con su adquisición y el derecho a circular por vías y terrenos públicos, no las emisiones contaminantes como el impuesto autonómico. Reduce la importancia de los elementos medioambientales presentes también en el impuesto estatal y subraya, en cambio, la diferencia que consiste en el carácter finalista del impuesto autonómico. Y por lo que respecta al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, destaca la finalidad extrafiscal (ecológica) del impuesto autonómico recurrido, ausente en el impuesto local.

h) En cuanto al art. 51, se ciñe al examen de su apartado tercero, letra b), que el recurso considera que comporta la territorialización de los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Sin embargo, le parece que no es esta la lectura que debe hacerse del art. 51.3 b), pues este precepto regula lo que debe hacerse «en caso de existir» los ingresos que regula; de no ser así, el precepto no tendrá eficacia jurídica.

i) Acepta el reproche de técnica legislativa efectuado contra el art. 52.1, y sostiene que naturalmente la constitucionalidad del precepto pasa por entender que se refiere a las competencias ejecutivas que son propias de la Generalitat, no a aquellas que en virtud de títulos específicos corresponden al Estado. Y por lo que respecta al apartado tercero del mismo art. 52, subraya que el precepto no designa organismo o autoridad acreditativa alguna sino que remite a reglamento la regulación de los mecanismos de acreditación, y que la STC 33/2005 declaró inconstitucional la designación por el Estado de la Entidad Nacional de Acreditación como organismo de acreditación en este ámbito.

j) La representación del Parlamento acepta el reproche de técnica legislativa de la disposición adicional séptima, por su vaguedad y amplitud de términos, aunque afirma que permite una lectura conforme con la Constitución considerando que mandata al Gobierno para, en el ámbito de sus competencias, se dirija a quien corresponda para alcanzar el fin propuesto de conseguir que se declare el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos.

k) Reitera lo argumentado previamente respecto del art. 4 e) en relación ahora con su complementaria disposición transitoria tercera, apartado segundo, sobre la remisión a reglamento de los requisitos de los edificios para ser considerados «de consumo de energía casi nulo». Se trata de una definición prácticamente idéntica a la dada por el Estado en el Real Decreto 56/2016.

Por otro sí, el escrito solicita el levantamiento de la suspensión de la vigencia de la ley impugnada.

5. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 de la Constitución desde la suspensión de la ley impugnada, por providencia de 21 de febrero de 2018 se dio traslado al abogado del Estado para que en el plazo de cinco días formulase alegaciones sobre el mantenimiento o levantamiento de la citada suspensión, lo que la representación procesal del presidente del Gobierno efectuó mediante escrito presentado el 2 de marzo siguiente.

6. Por ATC 36/2018, de 21 de marzo, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión del art. 19.4 y alzar la suspensión del resto de preceptos impugnados.

7. Por providencia de 5 de junio de 2018, el Pleno del Tribunal acordó, una vez perdida la vigencia del Real Decreto 944/2017, de 27 de octubre, conforme a lo previsto en sus disposición adicional segunda, alzar la suspensión del plazo acordada en el presente proceso constitucional y dar traslado al Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por conducto de su presidente, al objeto de que en el plazo de quince días pudiera personarse y formular alegaciones.

8. El día 12 de junio de 2018 tuvo entrada en el registro general del Tribunal el escrito de alegaciones del Gobierno de la Generalitat de Cataluña.

a) El escrito comienza negando la premisa en que descansa el escrito de interposición. A su juicio, la lucha contra el cambio climático no requiere una legislación uniforme, como se sostiene de contrario, y así resulta de la doctrina constitucional (cita las SSTC 101/2015, 165/2016 y 53/2017). En cuanto al encuadramiento competencial, considera que el sentido y finalidad de la ley la sitúa en la materia de medio ambiente.

b) En relación con el primer grupo de preceptos impugnados, arts. 2.2 e) [en realidad i)], 4 e), 5, 6, 7, 8, 10 y 11, comienza relegando el estudio del art. 4 e) a un momento posterior más oportuno; en cambio, atrae el estudio de las disposiciones adicionales primera y tercera que aunque se impugnan por conexión con el art. 19, considera que deben tratarse en este momento puesto que regulan «instrumentos u objetivos de mitigación y adaptación equivalentes» a los regulados en los artículos impugnados en esta parte del recurso.

Así centrado el objeto de esta parte de las alegaciones, los abogados de la Generalitat consideran que la argumentación del escrito de interposición es en este punto insuficiente, pues se limita a afirmar la contradicción con la normativa básica

estatal sin alegar ninguna infracción concreta, y que el abogado del Estado hace un «juicio de intenciones» inadecuado para un juicio de constitucionalidad. Recuerdan que no es necesario que las normas autonómicas de desarrollo incluyan cláusulas de salvaguarda; descartan el juego del art. 149.1.13 CE pues este título solo ampara normas con «incidencia directa y significativa» sobre la actividad económica general; y consideran que los preceptos impugnados son un instrumento útil para que España pueda alcanzar sus compromisos de reducción de emisiones.

c) Les parece «obvio» que la prohibición de trasvases permanentes del art. 16.3, de acuerdo con su amparo competencial (aguas intracomunitarias: art. 117 EAC y STC 30/2010, FJ 65), debe entenderse limitado a las cuencas hidrográficas intracomunitarias, sin que en modo alguno alcance a los trasvases que eventualmente pueda n preverse en las intercomunitarias de competencia estatal. «Así interpretado», concluyen, el art. 16.3 «no vulnera la competencia en materia de aguas que el art. 149.1.22 CE reserva al Estado».

d) El escrito de alegaciones aborda seguidamente el examen de los arts. 4 e), 19, 21.4 y disposiciones adicional segunda, final sexta y transitoria tercera, en cuanto que todos ellos inciden en el régimen energético, recordando la jurisprudencia constitucional sobre el alcance de esta competencia sobre las bases como «común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental» del sector con posibilidad de desarrollo por las comunidades autónomas en atención a sus intereses propios.

(i) Se argumenta, en primer lugar, sobre el art. 19, que no impone una regulación determinada, sino directrices dirigidas al Gobierno de la Generalitat para «impulsar, promover, favorecer y fomentar» el uso de energías renovables, competencia reconocida en el art. 133.1 d) EAC y STC 68/2017, de manera que le parece una impugnación, en general, preventiva. En particular, considera que las directrices del art. 19.1 son compatibles con los principios de política energética del art. 77 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, dictada al amparo de las competencias del Estado en materia de medio ambiente y energía; y que el cierre de las centrales nucleares en 2027 establecido en el art. 19.2 a) no es una norma preceptiva que imponga efectivamente su cierre, lo que, reconoce, supondría una invasión competencial pues esta decisión corresponde al Estado conforme a la Ley 25/1964, de energía nuclear, sino que debe interpretarse como «un mandato al Gobierno de Cataluña para que elabore un plan para el desarrollo de energías alternativas [...] renovables». Asimismo, considera que el establecimiento de tarifas que penalicen el sobreconsumo [art. 19.2 b)] permite una lectura compatible con las bases estatales, al poder ser establecidas fuera y al margen de las tarifas que fija el Estado, como coste «sufragado por los usuarios de Cataluña que malbaraten energía». Los órganos y planes previstos en el art. 19.3 y disposición adicional segunda son legítimos al amparo de la potestad de autoorganización de las comunidades autónomas (arts. 147.2 y 148.1.1 CE, art. 150 EAC y STC 31/2010, FJ 93). La prohibición del *fracking* del art. 19.4 no es absoluta, sino limitada a los «permisos de exploración» que corresponda otorgar a la administración catalana, de modo que «no excluye la concesión de permisos de investigación» ni tampoco de «autorizaciones de exploración», «permisos de investigación» y «concesiones de explotación... cuyo otorgamiento corresponda al Estado». Finalmente, las «propuestas normativas» y «planificación energética» de los apartados quinto y sexto, y las «estrategias específicas en materia de energía» de la disposición final sexta son ejercicio legítimo de las competencias autonómicas.

(ii) Las estrategias de la disposición final sexta son coherentes con las directrices señaladas en el art. 19, de modo que demostrada la constitucionalidad de éste, queda asimismo acreditada la de aquella. En todo caso, se denuncia que la impugnación es preventiva.

(iii) La lectura del art. 21.4 efectuada en el recurso es «sesgada e incompleta» puesto que el preámbulo de la ley, cuando se citan los títulos competenciales en los que esta se ampara, se invoca el art. 141.1 EAC referido a los puertos que no sean de interés general.

(iv) La disposición transitoria tercera y el art. 4 e) son constitucionales porque la definición de «edificio de consumo de energía casi nulo» es idéntica a la establecida en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, sin que se argumente de contrario dónde residen las discrepancias con esta definición.

e) Respecto a los apartados tercero y cuarto del art. 24, los abogados de la Generalitat denuncian en primer término la ausencia de argumentación específica del recurso, solicitando por ello su desestimación. No obstante, en aras de una mayor exhaustividad, argumentan por qué no puede aceptarse tampoco la vulneración competencial apreciada en el Dictamen del Consejo de Estado previo a la interposición del recurso. A su juicio, las medidas de los apartados dichos, no quiebran la unidad de mercado puesto que el Tribunal Constitucional ha admitido la existencia de diversidad de regulaciones, inherente a la autonomía política de las Comunidades Autónomas (cita la STC 88/1986, FJ 6). Y pone como ejemplo de ello las licitaciones para la renovación de flotas públicas de automóviles mediante la compra de vehículos «limpios o de bajas emisiones» aprobadas por la Generalitat, así como la previsión en la propia normativa del Estado de que las comunidades autónomas adopten «planes y programas [...] para prevenir y reducir la contaminación atmosférica» (art. 16 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera).

f) Los letrados de la Generalitat abordan a continuación las diferencias entre el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica regulado en los arts. 40 a 50 con los dos impuestos señalados en el escrito de interposición. Tras hacer un extenso estudio de la doctrina del Tribunal sobre la materia, inciden en el fin medioambiental que persigue el impuesto autonómico, que lo hace compatible a estos efectos con el impuesto especial sobre determinados medios de transporte. Señala, al efecto, que tanto la OCDE como la Unión Europea han señalado que la fiscalidad ambiental es un elemento clave de las políticas medioambientales y que «hay un margen claro para revisar los impuestos medioambientales en España», según el informe de la Comisión relativo a España de 3 de febrero de 2017. La supuesta finalidad medioambiental del impuesto especial sobre determinados medios de transporte aludida en la exposición de motivos de la Ley de impuestos especiales no se plasmó en su configuración hasta la reforma introducida por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, que introdujo las emisiones de CO₂ como elemento a considerar en la determinación del tipo impositivo. Señala también las diferencias en el momento del devengo (el impuesto estatal es instantáneo y el autonómico de carácter periódico), en los vehículos afectados y en la determinación de la base imponible. Y cita el dictamen del Consejo de Estado previo al recurso de inconstitucionalidad que no consideró que ambos tributos coincidieran a los efectos del art. 6.2 LOFCA.

Por lo que respecta al impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, aunque el escrito reconoce la existencia de una clara similitud con el impuesto autonómico recurrido, considera que el modo en que el legislador autonómico ha articulado este impuesto permite su compatibilidad con aquél, señaladamente porque el hecho imponible se determina sobre las emisiones contaminantes y no sobre la aptitud del vehículo para circular por las vías públicas y por el carácter extrafiscal del impuesto autonómico, que deriva de los elementos estructurales del impuesto, fin que no se aprecia en el impuesto local.

g) En cuanto al art. 51, las alegaciones del Gobierno de la Generalitat denuncian la total ausencia de argumentación específica para el inciso final del apartado primero, formalmente impugnado pero que ni siquiera se identifica en el recurso, lo que le conduce a solicitar directamente la desestimación del recurso contra él por este motivo. Y por lo que respecta a la letra a) del apartado tercero, la denuncia de su inconstitucionalidad se vincula al impuesto regulado en los arts. 40 a 50, por lo que se remite a las alegaciones anteriores respecto a la constitucionalidad de este impuesto. Centrado así el objeto de esta parte de las alegaciones en el art. 51.3 b), se considera

«evidente» que la previsión de este precepto en nada dificulta o condiciona la actuación estatal en orden a definir el destino de las sumas obtenidas con las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, conforme establece la disposición adicional quinta de la Ley 17/2012. Lo único que regula el precepto es la posibilidad de que dichos ingresos, si se llegan a obtener, puedan financiar el fondo climático. Pero reconoce que puede ser que este supuesto nunca llegue realizarse, y en tal caso el art. 51.3 b) no llegará a tener nunca eficacia jurídica.

Vincula la constitucionalidad de este precepto con la disposición final quinta, puramente transitoria y que prevé expresamente la necesidad de un acuerdo con el Estado. Le parece que sus términos, tan prudentes y moderados, no pueden resultar inconstitucionales.

h) Por lo que atañe al art. 52.1, el Gobierno autonómico reconoce que la formulación del precepto es genérica, pero que en todo caso se refiere expresamente a las actividades realizadas «en Cataluña», de modo que debe interpretarse que las competencias en relación con ellas se refieren a las que corresponden a la Generalitat, y solo a ellas, sin perjuicio de las competencias estatales relativas al sector de la aviación. Y sobre el apartado tercero, apela al Dictamen del Consejo de Estado previo a la interposición del recurso que ya señaló que los verificadores en el ámbito del régimen de comercio de derechos de emisión pueden considerarse una especie dentro de la categoría general de los verificadores medioambientales, y a la STC 15/2018, FJ 9, que ha reconocido que la propia normativa básica estatal residencia esa competencia ejecutiva en las comunidades autónomas.

i) La disposición adicional séptima se admite equívoca, pero se propone una lectura de ella respetuosa con la competencia del estado sobre los recursos minerales y energéticos presentes en el subsuelo marino [art. 3.2 b) de la Ley del sector de hidrocarburos], como mandato dirigido al Gobierno autonómico para que adopte las medidas necesarias ante los poderes públicos estatales para que en un futuro indeterminado se declare el Mediterráneo como zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos.

9. Mediante providencia de 18 de junio de 2019, se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 20 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El presidente del Gobierno interpone el presente recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, por considerar que vulneran las competencias del Estado en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), puertos de interés general (art. 149.1.20 CE), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una comunidad autónoma (art. 149.1.22 CE), legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23 CE) y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25 CE), según los casos. Asimismo, impugna los artículos que regulan el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica (arts. 40 a 50) por no respetar el límite a la potestad tributaria de las comunidades autónomas establecido en el art. 6, apartados segundo y tercero, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las comunidades autónomas (LOFCA).

El Parlamento y el Gobierno de la Generalitat de Cataluña han presentado alegaciones defendiendo la conformidad con el orden constitucional de distribución de competencias de los preceptos impugnados.

La controversia entre las partes es, por tanto, estrictamente competencial.

2. La ley recurrida, del cambio climático de Cataluña, se presenta a sí misma (preámbulo, apartado segundo) como instrumento para el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, hecho en la capital francesa el 12 de diciembre de 2015 y ratificado por España (instrumento de ratificación publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 2 de febrero de 2017).

El Acuerdo de París ha supuesto una importante transformación en el modo en que la comunidad internacional aborda la lucha contra el cambio climático. El enfoque tradicional en Derecho internacional ha consistido en atribuir obligaciones a los Estados que estos deben cumplir en sus ordenamientos internos (enfoque de arriba abajo o *top-down approach*, en terminología de la doctrina internacionalista que recoge el preámbulo de la ley, apartado tercero). El Protocolo de Kioto («Boletín Oficial del Estado» de 8 de febrero de 2005) es aún tributario de esta concepción, pues descansa en la obligación impuesta a los países desarrollados señalados en el anexo I de reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en determinadas cantidades individualizadas para cada uno de ellos y en los plazos igualmente establecidos (art. 3). El Acuerdo de París, en cambio, ha invertido esta perspectiva y ha adoptado la estrategia contraria de tipo descentralizado y ascendente, o *bottom-up approach*, término igualmente recogido en el preámbulo de la ley recurrida. Así, en lugar de efectuar una planificación centralizada y descendente de objetivos, atribuyendo obligaciones de mitigación a los Estados a partir de estimaciones globales, se ha limitado a organizar los compromisos que los Estados decidan asumir unilateralmente a nivel nacional.

El Acuerdo de París parte de un «objetivo a largo plazo» (art. 4) que es compartido por todos los Estados signatarios: mantener el aumento de la temperatura mundial «muy por debajo de 2.º C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir con el esfuerzo para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5.º C» [art. 2.1 a)], pero deja a la discrecionalidad de cada parte la determinación de su contribución a ese objetivo (art. 3). No obstante, a fin de dotar de algún grado de normatividad a ese compromiso voluntario, añade mecanismos que buscan promover su cumplimiento por los Estados, como son la obligación de las partes de suministrar información sobre las contribuciones determinadas a nivel nacional (art. 4.8, 9 y 13), la creación de un comité «para facilitar la aplicación y promover el cumplimiento» del Acuerdo «de manera transparente, no contenciosa y no punitiva» (art. 15) o el «marco de transparencia» del art. 13 que, aunque también previsto «de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional» (art. 13.3), puede permitir en la práctica una revisión por pares y la sanción, al menos política, del Estado que no asuma su parte de responsabilidad en la lucha contra el calentamiento global.

A fin de contribuir a este objetivo común, el Acuerdo de París reconoce en su preámbulo «la importancia del compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada parte» para «hacer frente al cambio climático». Y la Decisión 1/CP.21 de la conferencia de las partes, que es el «órgano supremo» de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, hecho en Nueva York el 9 de mayo de 1992 («Boletín Oficial del Estado» de 1 de febrero de 1994) según su art. 7, al mismo tiempo que «decide aprobar» el Acuerdo de París (párrafo 1), «acoge con satisfacción los esfuerzos de todos los interesados que no son partes, incluidos los de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones financieras, las ciudades y otras autoridades subnacionales, para hacer frente al cambio climático y darle respuesta» (párrafo 133), e «invita» a esos «interesados que no son partes [...] a que acrecienten sus esfuerzos y apoyen las medidas destinadas a reducir las emisiones y/o a aumentar la resiliencia y disminuir la vulnerabilidad a los efectos adversos del cambio climático, y a que den a conocer esos esfuerzos a través de la plataforma de la zona de los actores no estatales para la acción climática» (párrafo 134).

3. La ley recurrida se refiere expresamente y apela a esta invitación a los niveles de gobierno no estatales para adoptar medidas destinadas a reducir las emisiones (preámbulo, apartado tercero). Y con esta apoyatura, busca situarse en el objetivo más ambicioso del Acuerdo de París, contribuyendo a no superar el calentamiento global más

de 1,5.º C. Considera que las medidas adoptadas hasta la fecha en el ámbito de la Unión Europea no son suficientes para alcanzar este objetivo, pues según explica el preámbulo «la creación del mercado europeo de comercio de derechos de emisión... no ha resultado suficientemente efectivo» y los objetivos de reducción de emisiones señalados en el ámbito de la Unión Europea para los años 2020 (10 por 100 respecto a las emisiones de 2005) y 2050 (80-95 por 100 por debajo de las emisiones de 1990) están pensados para limitar el aumento de la temperatura a 2.º C respecto a la época preindustrial, «pero si, como recomienda el Acuerdo de París, el objetivo de la sociedad catalana es ayudar a limitar el calentamiento del planeta a un máximo de 1,5.º C» – prosigue el preámbulo– «los objetivos aún deben ser más ambiciosos, y debe llegarse a una neutralidad en las emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2050. Esta mirada a medio plazo implica el establecimiento de una hoja de ruta que fije los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para el período 2020-2050, que deben hacer posible a partir de esta fecha un escenario neutro en carbono, es decir, un equilibrio entre las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero y la capacidad de sumidero mediante mecanismos naturales o antropogénicos».

En lógica correspondencia con esta declaración de intenciones, el art. 2.1 proclama que las finalidades de la ley son «reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, [y] favorecer la transición hacia una economía neutra en emisiones de gases de efecto invernadero, competitiva, innovadora y eficiente en el uso de recursos» (art. 2.1). Y su «objeto», rúbrica del art. 1, es regular «las medidas encaminadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático, la definición del modelo de gobernanza de la administración pública con relación al cambio climático y el establecimiento de impuestos como instrumento para actuar contra el cambio climático».

De acuerdo con las «definiciones» del art. 4, por «mitigación» se entiende la «intervención antropogénica que tiene por objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero o mejorar los sumideros» [art. 4 l)] y por «adaptación» la «capacidad de ajuste de los sistemas naturales o humanos al cambio climático y a sus impactos para moderar los daños o aprovechar las oportunidades» [art. 4 a)].

Para la «mitigación del cambio climático» (rúbrica del capítulo I, arts. 5 a 8) la ley regula una serie de documentos que deben aprobar el Parlamento (los «objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero» y los «presupuestos de carbono») y el Gobierno (el «marco estratégico de referencia de mitigación», el «inventario de emisiones a la atmósfera y de sumideros de CO₂ de Cataluña» y la «huella de carbono») y de los que debe resultar, conforme a la planificación efectuada por periodos de cinco años (arts. 5.1, 6.1 y 7.1) y con una antelación de diez años en el caso de los «presupuestos de carbono» (art. 7.1), «la cantidad total de emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña» tanto para los «sectores cubiertos por un sistema de comercio de derechos de emisión» como para los «sectores no cubiertos» (art. 7.3), incluyendo además medidas de «cumplimiento obligatorio para los actores implicados» (art. 6.2).

Las medidas de «adaptación al cambio climático» (rúbrica del capítulo II, arts. 9 a 12) persiguen reducir la vulnerabilidad de la población, los sectores socioeconómicos y los ecosistemas al cambio climático y adaptar los sectores productivos a este fenómeno [art. 9, en relación con el art. 2.2, letras b) y c)]. A tal fin, la ley ordena que el departamento competente en materia de cambio climático elabore el «marco estratégico de referencia de adaptación» para evaluar los impactos del cambio climático, identificar los sistemas naturales, territorios y sectores socioeconómicos más vulnerables y proponer las medidas de adaptación necesarias para reducir esa vulnerabilidad (art. 10), y ordena al Gobierno de la Generalitat integrar esos objetivos e intereses medioambientales en su planificación y programación sectoriales (arts. 10.3 y 11).

El capítulo III está dedicado precisamente a las «políticas sectoriales». Se abre con el art. 13, que contiene el mandato general de integrar en la planificación, la ejecución y el control de las políticas sectoriales del Gobierno de la Generalitat «las medidas

adecuadas para reducir la vulnerabilidad al cambio climático» y las «medidas para reducir [las] emisiones» de gases de efecto invernadero (apartados primero y tercero); y añade la previsión, en términos potestativos, de que «el Gobierno puede adoptar medidas adicionales a las establecidas por la presente ley en sus instrumentos de planificación, a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos de mitigación y adaptación establecidos por los artículos 5 y 9» (art. 13.4). Siguen a este art. 13 catorce artículos dedicados a los sectores de la agricultura y ganadería (art. 14), pesca y acuicultura (art. 15), agua (art. 16), biodiversidad (art. 17), bosques y gestión forestal (art. 18), energía (art. 19), industria, servicios y comercio (art. 20), infraestructuras (art. 21), residuos (art. 22), salud (art. 23), transportes y movilidad (art. 24), turismo (art. 25), formación profesional, universidades e investigación (art. 26) y urbanismo y vivienda (art. 27). Cada uno de ellos incluye el mandato de dirigir las medidas adoptadas en el sector correspondiente a reducir la vulnerabilidad o las emisiones, y añade luego objetivos o mandatos específicos de cada sector (por ejemplo, la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable con objetivos mensurables para los años 2030 y 2050, la imposición de determinadas obligaciones para que las empresas de más de 250 trabajadores o del sector de las infraestructuras puedan acceder a ayudas, bonificaciones y beneficios fiscales relativos a actuaciones y proyectos de naturaleza ambiental o energética, o la promoción de estudios relacionados con la materia en el ámbito educativo).

El capítulo IV, dedicado a «la administración en materia de cambio climático» (arts. 28 a 36) contiene normas de organización (creación de órganos y encomienda de funciones) y regula las «infraestructuras de energías renovables» como «obras de interés público» (art. 34), la «contratación verde» (art. 35) y la colaboración y cooperación internacional del Gobierno de la Generalitat en el sector (art. 36).

El capítulo V lleva por rúbrica «fiscalidad ambiental». Tras establecer el principio general de que «las administraciones públicas de Cataluña deben gravar las actuaciones que hacen aumentar la vulnerabilidad o incrementan las emisiones de gases de efecto invernadero y deben incentivar fiscalmente las actuaciones que favorecen la adaptación al cambio climático o la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero cuando sea posible técnica y económicamente» (art. 37), la ley «crea» (art. 39), aunque no regula, dos impuestos ambientales: el impuesto sobre las actividades económicas que generan dióxido de carbono y el impuesto sobre las emisiones portuarias de grandes barcos; y regula, aunque no crea (puesto que fue creado y regulado en la Ley 5/2017, que la propia ley del cambio climático se encarga de derogar expresamente), el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, al que dedica los arts. 40 a 50.

El último capítulo (VI), bajo la rúbrica «Otros instrumentos para el cumplimiento de los objetivos de la Ley», regula el fondo climático (art. 51), el régimen de comercio de derechos de emisión (art. 52), la transferencia de conocimiento (art. 53), la participación pública en planes y programas y acceso a la información (art. 54), la difusión del conocimiento y sensibilización (art. 55) y la evaluación de la huella de carbono de productos (art. 56).

La ley se completa con seis disposiciones adicionales, otras seis transitorias, la disposición derogatoria y trece disposiciones finales.

4. Tratándose de una controversia competencial, el primer paso para su resolución debe ser el encuadramiento de la materia entre las enumeradas en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña a fin de distribuir el ejercicio de las funciones estatales entre el Estado y la comunidad autónoma

En la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña no existe ningún título competencial específico relativo a la lucha contra el cambio climático. Otros estatutos, en cambio, sí mencionan este concepto: los Estatutos de Aragón y de Castilla y León incluyen el «desarrollo de políticas que contribuyan a mitigar el cambio climático» en el título relativo a normas adicionales de protección del medio ambiente (arts. 71.22 y 70.1.35, respectivamente); los de Canarias y Extremadura lo mencionan dos veces,

una como materia incluida en su competencia sobre medio ambiente [arts. 153.1 ñ) y 9.1.33] y otra como principio rector de la actuación de sus poderes públicos (arts. 37.15 y 7.7); y finalmente, el de Andalucía, aunque no lo menciona entre las competencias de la comunidad autónoma, ni siquiera en el precepto dedicado al «medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad» (art. 57), sí lo hace en el título VII dedicado al «medio ambiente», vinculándolo al fomento de «energías renovables y limpias» y a «políticas que favorezcan la utilización sostenible de los recursos energéticos, la suficiencia energética y el ahorro» (art. 204). Del mismo modo, sin emplear expresamente la locución «cambio climático», pero aludiendo a este fenómeno, el art. 46.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), ubicado en el capítulo dedicado a los «principios rectores», establece: «[l]as políticas medioambientales deben dirigirse especialmente a la reducción de las distintas formas de contaminación, la fijación de estándares y de niveles mínimos de protección, la articulación de medidas correctivas del impacto ambiental, la utilización racional de los recursos naturales, la prevención y el control de la erosión y de las actividades que alteran el régimen atmosférico y climático, y el respeto a los principios de preservación del medio, la conservación de los recursos naturales, la responsabilidad, la fiscalidad ecológica y el reciclaje y la reutilización de los bienes y los productos».

Las partes comparecidas han coincidido en señalar como título que da cobertura general a la ley recurrida el de protección del medio ambiente, en el que el Estado tiene competencia solamente sobre las bases (art. 149.1.23 de la Constitución) mientras que a la Generalitat de Cataluña corresponde el desarrollo y ejecución y la aprobación de normas adicionales de protección, conforme al citado precepto constitucional y al art. 144 EAC, sin perjuicio de reconocer también la incidencia en algunos casos de otros títulos para preceptos concretos (aguas, energía, puertos, etc.), pues como este Tribunal ha señalado en varias ocasiones «lo ambiental es "un factor a considerar en las demás políticas públicas sectoriales" (por todas, STC 33/2005, de 17 de febrero, FJ 5) lo cual implica, a los efectos del encuadramiento competencial de una norma, que no toda actividad que atienda a dicho factor recae necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica» (STC 15/2018, FJ 5).

Las partes discrepan, en cambio, sobre la incidencia del título relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que el abogado del Estado considera igualmente aplicable puesto que en él se ampara también la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (disposición final segunda), que invoca como parámetro de constitucionalidad mediata de la ley impugnada, mientras que los representantes del ejecutivo y legislativo autonómicos rechazan esta cobertura competencial.

Pronunciamientos anteriores de este Tribunal han encuadrado competencialmente planes y programas de ayudas públicas dirigidas a generar actividad económica baja en carbono y a contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el art. 149.1.23 CE. En concreto, la STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, dispuso que «si bien» esta actuación pública «atiende... a la finalidad de impulsar el tránsito hacia una economía baja en carbono –por lo que no se puede negar su importancia sobre la actividad económica, ni su vinculación con el título recogido en el número 13 del artículo 149.1 CE–, es evidente que sus disposiciones presentan una conexión más estrecha con la materia medioambiental –en donde se enmarca la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero a la que atiende dicho tránsito–, de suerte que la regla competencial del artículo 149.1.23 CE es la que hemos de considerar más específica y, por tanto, de aplicación preferente en lo que a la determinación de los títulos competenciales estatales respecta». Y en los mismos términos se han pronunciado las SSTC 62/2018, de 7 de junio, FJ 3, y 64/2018, también de 7 de junio, FJ 3.

La ley recurrida, sin embargo, no es enteramente coincidente ni del todo análoga a las disposiciones y actos enjuiciados en esas sentencias anteriores. La STC 15/2018 se dictó en el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra determinados artículos del Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, por el que se regula el fondo de carbono para una economía sostenible, cuyo objeto era la «adquisición» por dicho fondo «de créditos en forma de reducciones verificadas de emisiones en el ámbito de las actividades e instalaciones en el territorio nacional de los sectores no incluidos en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (art. 7), objeto central de este conflicto» (STC 15/2018, FJ 3). Y las SSTC 62/2018 y 64/2018 resolvieron sendos conflictos positivos de competencia interpuestos por el mismo Gobierno autonómico contra reales decretos en los que se convocaban concretas ayudas a financiar por el fondo en sectores específicos no incluidos tampoco en el régimen de comercio de derechos de emisión: el plan de impulso al medio ambiente en el sector hotelero Pima Sol (STC 62/2018) y el plan de impulso al medio ambiente en el sector de la empresa Pima Empresa (STC 64/2018). Eran, así entendidas, actuaciones públicas con ámbito y efectos limitados.

La ley objeto de este recurso, del cambio climático de Cataluña, va más allá del mero diseño de un programa de ayudas a empresas para financiar proyectos de eficiencia energética (STC 15/2018) o de la concreta convocatoria de ayudas en sectores específicos (SSTC 62/2018 y 64/2018). La Ley del cambio climático abarca y quiere regular el ejercicio de todas las actividades contaminantes desarrolladas en el territorio de la comunidad autónoma, tanto en los que llama «sectores cubiertos» por el sistema de comercio de derechos de emisión como en los «no cubiertos» por dicho sistema, con el fin de fijar límites a las emisiones «permitidas para el conjunto de Cataluña» (art. 7.3). Para ello, regula medidas de reducción de la vulnerabilidad y de emisiones en todas las políticas sectoriales (capítulo III) y habilita al Gobierno de la Comunidad Autónoma para establecer medidas «de cumplimiento obligatorio para los actores implicados» (art. 6.3) y «objetivos concretos, sectoriales, de regulación vinculante» (disposición adicional primera, apartado cuarto). La ley tiene pues una vocación transformadora del entero sistema industrial, económico y energético de Cataluña, como muestra desde su preámbulo, que comienza reconociendo que el cambio climático «exige una transformación profunda de los actuales modelos energéticos y productivos» (apartado primero, párrafo segundo). Coherentemente con ello, en su parte dispositiva, la ley señala entre sus objetivos «favorecer la transición hacia una economía neutra en emisiones de gases de efecto invernadero, competitiva, innovadora y eficiente en el uso de recursos» (art. 2.1) y «contribuir a la transición hacia una sociedad en la que el consumo de combustibles fósiles tienda a ser nulo» y hacia «un modelo económico y energético no dependiente de los combustibles fósiles ni nucleares en 2050» [art. 2.2 a)]. Y a tal fin, el art. 19 y la disposición adicional primera señalan objetivos concretos de transición energética y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, como la reducción del consumo final de energía en un 2 por 100 anual para llegar como mínimo al 27 por 100 en 2030, la reducción los óxidos de nitrógeno en un 35 por 100 y de las partículas en suspensión con menos de 10 micras en un 30 por 100 en el año 2020, el cierre de las centrales nucleares «no más allá de 2027», la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en un 40 por 100 en 2030, en un 65 por 100 en 2040 y en un 100 por 100 en 2050, y la reducción del uso de combustibles fósiles en un 50 por 100 en 2030 y en un 100 por 100 en 2050.

Una jurisprudencia reiterada de este Tribunal ha reconocido la importancia de la producción y distribución de energía tanto para la vida cotidiana como para el funcionamiento de la actividad económica, a los efectos de amparar la regulación de aquella actividad no solo en el título competencial específico que reserva al Estado el establecimiento de las bases del régimen energético (art. 149.1.25 CE), sino también en el título transversal relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE [así, SSTC 69/2018, de 21 de junio, FJ 6 b); 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 6; 18/2011, de 3 de marzo, FJ 6, y STC 197/1996,

de 28 de noviembre, FJ 4 a)]. A su vez, en relación con este último título competencial (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), la jurisprudencia constitucional ha señalado que el Estado puede a su amparo no solo «fij[ar] las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos» para alcanzar objetivos de política económica general o sectorial (por todas, STC 139/2013, de 8 de julio, FJ 3, refiriéndose a actividades de fomento en el mercado inmobiliario «por la evidente conexión de este sector con la economía nacional»; o STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 13, sobre la orientación de las políticas públicas hacia la rehabilitación y regeneración de las ciudades), sino también, y muy principalmente, acometer la «ordenación general de la economía» (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 5) y adoptar «medida[s] de política económica general» para atender a supuestos en los que «para conseguir objetivos de la política económica nacional, se precisa una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado» (por todas, SSTC 79/2017, de 22 de junio, FJ 6, y 89/2017, de 4 de julio, FJ 8, ambas con cita de otras).

Teniendo en cuenta esta jurisprudencia interpretativa de los títulos de los arts. 149.1.25 y 149.1.13 de la Constitución y el contenido y finalidad de la ley impugnada, no es posible relegar en este caso los títulos citados (energía y economía) al papel un tanto secundario o adjetivo, no sustancial, apreciado en las SSTC 15/2018, 62/2018 y 64/2018. La Ley del cambio climático de Cataluña no persigue solo la protección del medio ambiente; representa también, al mismo tiempo, el diseño de un modelo energético y económico alternativo para todas las actividades productivas de Cataluña y la programación o planificación de la actividad administrativa necesaria para alcanzar ese objetivo. De modo que no es posible prescindir de los intereses económicos y energéticos implicados y de las reglas de distribución de competencias en esas materias, en concreto en cuanto a su planificación, pues esta es fundamentalmente la técnica normativa empleada, como más adelante se comprobará. Al efecto, el art. 149.1.13 CE atribuye al Estado competencia sobre las «bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica», mientras que el 152.3 EAC reserva a la Generalitat la potestad de «establecer una planificación de la actividad económica en el marco de las directrices que establezca la planificación general del Estado». Por su parte, el art. 149.1.25 CE reserva al Estado el establecimiento de las «bases del régimen energético», que incluye la planificación general del sector [SSTC 69/2018, de 21 de junio, 5 d); 170/2012, de 4 de octubre, FJ 10; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 19, y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], en tanto que el art. 133 EAC regula la competencia «compartida» (entendido este término de conformidad con la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 60) de la Generalitat en materia de «energía», que incluye, en lo que a este proceso interesa, la «regulación» de la actividad de «producción» de energía [apartado primero, letra a)], el «fomento y la gestión de las energías renovables y de la eficiencia energética» [mismo apartado primero, letra d)] y la «participación» de la Generalitat «en la regulación y planificación de ámbito estatal del sector de la energía que afecte al territorio de Cataluña» (apartado tercero), debiendo entenderse en todo caso que «corresponde al Estado, titular de la competencia, concretar el alcance y modo de esa participación» (STC 31/2010, FJ 79).

Efectuada esta precisión inicial sobre la incidencia de los títulos competenciales de los arts. 149.1.13 y 25 CE, será más adelante, al enjuiciar cada precepto concreto a la luz de la normativa estatal de contraste, cuando habrá de identificarse el título competencial más específico y prevalente o, en su caso, la confluencia de varios de ellos, a los efectos de resolver sobre su constitucionalidad, ya que, en efecto, al ser todas estas competencias (protección del medio ambiente, ordenación de la actividad económica y energía) materias repartidas según el binomio bases/desarrollo, y siendo objeto de enjuiciamiento una norma autonómica, es de aplicación nuestra doctrina según la cual «cuando el ejercicio de una competencia autonómica sobre una materia ha de moverse dentro de la legislación básica del Estado, este marco está formado por toda la legislación básica que a ella se refiere, y no solo por la relativa a la materia concreta

sobre la que recaiga esa competencia» (SSTC 8/2018, de 25 de enero, FJ 4, y 64/1982, de 4 de noviembre, FJ 5), de modo que lo relevante no será tanto el engarce competencial de la ley autonómica en general o de cada precepto impugnado en particular como el carácter formal y materialmente básico de la legislación estatal de contraste citada en cada caso por el recurrente y la existencia de una «contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa» entre esa normativa y el precepto en cada caso recurrido, pues de concurrir ambas condiciones habrá de declararse inconstitucional y nulo el precepto recurrido por infringir el orden constitucional de distribución de competencias de forma mediata o indirecta, de acuerdo con nuestra consolidada doctrina (entre las más recientes, SSTC 137/2018, de 13 de diciembre, FJ 2, y 119/2018, de 31 de octubre, FJ 2).

5. A diferencia del Parlamento catalán, las Cortes Generales no han aprobado una ley equivalente a la ley autonómica impugnada para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por España en el Acuerdo de París. En la pasada Legislatura (XII) se presentaron dos proposiciones de ley para una ley de cambio climático y transición energética inspirada en el Acuerdo de París: la proposición de ley núm. 122-000265 por el grupo parlamentario confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, Núm. B-302-1, de 7 de septiembre de 2018) y la proposición de ley núm. 122-000247 por el grupo parlamentario Popular («Boletín Oficial de las Cortes Generales», Congreso de los Diputados, Núm. B-283-1, de 29 de junio de 2018). También los dos Gobiernos de la Legislatura iniciaron la elaboración de sendos anteproyectos de ley de cambio climático y transición energética (conjuntamente por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital el primero de ellos, y por el Ministerio para la Transición Ecológica el segundo). Sin embargo, ninguna de estas iniciativas fructificó.

Aunque no haya una norma estatal paralela a la ley autonómica impugnada, sí existen otras normas aprobadas por el Estado en materia de emisiones contaminantes a las que debemos atender a fin de acometer fundamentalmente el análisis de los preceptos impugnados. Estas normas son, fundamentalmente: (i) la antes citada Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; (ii) el Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación; y (iii) la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Procede, en consecuencia, exponer sus líneas generales.

a) La Ley 1/2005 se dicta al amparo de los títulos de los núms. 13 (economía) y 23 (medio ambiente) del art. 149.1 CE, según su disposición final segunda, y transpone a Derecho interno la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE (disposición final tercera *bis*). Está inspirada en la estrategia del Protocolo de Kioto y se aprobó precisamente para cumplir con las obligaciones internacionales en él asumidas, en el marco del programa europeo del cambio climático, ya que los Estados miembros de la Unión Europea decidieron cumplir conjuntamente esos compromisos mediante la Decisión 2002/358/CE, del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo.

El sistema de la Ley 1/2005 para controlar y reducir la emisión de gases de efecto invernadero está basado en los conceptos de «autorización» para la emisión de gases de efecto invernadero y «derecho» a emitir esos gases.

Según el art. 4 de la Ley 1/2005 «toda instalación en la que se desarrolle alguna de las actividades y que genere las emisiones especificadas en el anexo I deberá contar

con autorización de emisión de gases de efecto invernadero expedida en favor de su titular, salvo si la instalación está excluida del régimen comunitario con arreglo a la disposición adicional cuarta» («instalaciones de pequeño tamaño»). Esta autorización «se otorgará» por el órgano autonómico competente «siempre que... considere acreditado que el titular es capaz de garantizar el seguimiento y notificación de las emisiones» de acuerdo con la propia ley (art. 4.4), e incluye «la obligación de entregar, en los cuatro meses siguientes al final de cada año natural, derechos de emisión en cantidad equivalente a las emisiones totales verificadas de la instalación durante el año anterior» [arts. 4.2 f) y 27.2]. El incumplimiento de esta obligación o el ejercicio de actividad sin licencia se tipifican como infracciones muy graves (art. 29.2, núms. 1 y 5) que llevan aparejadas sanciones de multa y extinción o suspensión de la autorización o clausura de las instalaciones [art. 30.1 a)].

El derecho de emisión que los titulares de instalación deben «entregar» a la administración anualmente, de conformidad con el sistema expuesto, es el derecho subjetivo y transmisible a liberar a la atmósfera una tonelada equivalente de dióxido de carbono (art. 20). Para su adquisición, la ley regula la «subasta» como «método básico de asignación», encomendando su realización a la Secretaría de Estado de cambio climático (arts. 14 y 39), en línea con lo dispuesto en el art. 22 del Reglamento (UE) 1031/2010 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2010, sobre el calendario, la gestión y otros aspectos de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, que dispone que «cada Estado miembro designará un subastador». La cantidad global de derechos de emisión que puede subastar España se fija a nivel europeo (art. 3 de la Decisión 2002/358/CE, antes citada, para el periodo 2008-2012, y arts. 10 y 12 del Reglamento 1031/2010, también citado, para los años posteriores), y quienes los hayan adquirido en las correspondientes subastas pueden, a su vez, enajenarlos o gravarlos (arts. 20, 21 y 25.4 de la Ley 1/2005).

De este modo, mediante el establecimiento de un sistema de adquisición onerosa a precio de mercado de los derechos de emisión que los titulares de instalaciones contaminantes necesitan para «entregar» anualmente a la administración a fin de no ver extinguida su autorización de emisión, y con la progresiva reducción de los derechos de emisión ofertados en cada país (art. 9 de la Directiva 2003/87/CE), se busca incentivar la eficiencia energética y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por los agentes contaminantes.

b) Fuera del ámbito de aplicación de la Ley 1/2005 se sitúan los llamados «sectores difusos»: instalaciones y actividades en ámbitos materiales como la agricultura, el forestal, los residuos, el transporte o la vivienda, en relación con los cuales el Estado ha asumido también una acción pública orientada a reducir emisiones mediante el fomento y financiación de proyectos destinados a reducir emisiones (disposición final quinta de la Ley 1/2005 y art. 91 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible). Es una acción también desarrollada a escala europea, a raíz de la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020, que fija la contribución mínima de cada Estado miembro para alcanzar ese objetivo común en 2020 (España debe reducir sus emisiones en un 10 por 100 respecto a las del año 2005). Esta acción conjunta y coordinada de los Estados miembros se ha proyectado más allá de 2020 con 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) 525/2013. De acuerdo con este Reglamento España debe reducir en 2030 sus emisiones

de gases de efecto invernadero en un 26 por 100 respecto a las del año 2005 (art. 4.1 y anexo). En virtud de estas normas comunitarias, los Estados deben aplicar políticas y medidas adicionales para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero también en los sectores no incluidos en la Directiva 2003/87/CE.

c) El control de las emisiones contaminantes no se agota en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Ley 1/2005 y en la financiación de proyectos de eficiencia energética en los denominados sectores difusos (caso de las SSTC 15/2018, 62/2018 y 64/2018), o, en general, en la puesta en práctica de las políticas adecuadas para cumplir los objetivos de reducción global de emisiones derivados de los compromisos internacionales asumidos por España, como por ejemplo la reducción de la dependencia de combustibles fósiles mediante el impulso de las energías renovables. La protección del medio ambiente es un bien constitucional (art. 45.2 CE) que justifica la intervención de la actividad de los particulares mediante técnicas de regulación y autorización administrativa a fin de controlar, prevenir y reducir las emisiones contaminantes y la contaminación atmosférica.

Esta actividad administrativa de intervención o policía está regulada en el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y en la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera.

Ambas leyes se dictan con carácter básico al amparo del art. 149.1.1.23 CE (disposición final segunda del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y disposición final sexta de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera) y someten a autorización administrativa de las comunidades autónomas la construcción, montaje, traslado, modificación sustancial y explotación de las instalaciones contaminantes incluidas en sus respectivos ámbitos de aplicación (arts. 13 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y 9 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación). Estos ámbitos de aplicación no siempre coinciden, pero cuando lo hacen la instalación queda sujeta solamente a la «autorización ambiental integrada» del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, según la disposición final segunda de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera, y no a esta última ley. En cualquier caso, la técnica de ambas leyes es la misma por lo que a este recurso interesa: la instalación o actividad queda sujeta a una autorización administrativa que debe establecer las condiciones ambientales de ejercicio de la actividad [arts. 3 d) y 13 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y arts. 3.2, 5 a), 9, 11 y 22 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación]. En particular, esta autorización debe incluir los «valores límite de emisión» de sustancias contaminantes que pueden producir cada instalación basados en las «mejores técnicas disponibles» [arts. 7 y 22.1 a) del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y arts. 13.4 a) y 3 l) de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera]. Estos «valores límite de emisión» se aplican «en el punto en que las emisiones salgan de la instalación y no tendrán en cuenta una posible dilución» (art. 7.7 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación) y representan, por tanto, la cantidad máxima permitida de una sustancia que pueden contener las emisiones residuales de una instalación, sin perjuicio de su posterior dilución en la atmósfera [la «cuantía de uno o más contaminantes en emisión que no debe sobrepasarse», según el art. 3 t) de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera, o «la concentración o nivel de una emisión» que no debe superarse, según el art. 3.28 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación]. Sin embargo, cuando se trate de instalaciones sujetas a la Ley 1/2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la autorización ambiental exigida «no incluirá valores límite para las emisiones directas de aquellos gases especificados» en el anexo I de la Ley 1/2005, «a menos que sea necesario para garantizar que no se provoca ninguna contaminación local significativa» (art. 22.2 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación y disposición adicional tercera de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera).

Estos valores límite de emisión pueden ser fijados caso por caso por el órgano competente, pero la ley también habilita al Gobierno para establecer mediante reglamento valores límite de emisión para determinadas sustancias o instalaciones, sin perjuicio de los valores límite de emisión «más estrictos» que puedan establecer también las comunidades autónomas [arts. 5.1 b), 5.2 y 12 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y art. 7.2 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación]. En cualquier caso, y al igual que en la técnica de la Ley 1/2005, la superación de los valores límite de emisión está tipificada como infracción administrativa [art. 30, apartados segundo c) y tercero c), de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera, y art. 31, apartados segundo b) y tercero b), del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación] y lleva a aparejada sanciones económicas y también de extinción o suspensión de la autorización y de inhabilitación o prohibición de la actividad y clausura de las instalaciones (arts. 31 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y 32 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación).

El control de las emisiones contaminantes no se lleva a cabo solamente mediante la técnica de la autorización administrativa. La Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera regula además una serie de instrumentos normativos para evaluar, vigilar y reducir la contaminación atmosférica.

En primer lugar, habilita al Gobierno, con la participación de las comunidades autónomas, para «definir y establecer» los «objetivos de calidad del aire» [arts. 5.1 b) y 9 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera], sin perjuicio de que las comunidades autónomas puedan establecer objetivos de calidad «más estrictos» (art. 5.2). El Estado ha ejercido su competencia mediante el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire, que fija los objetivos de calidad en su anexo I. Estos objetivos de calidad del aire representan la «cuantía de cada contaminante en la atmósfera» que debe alcanzarse en un determinado plazo y «cuyo establecimiento conlleva obligaciones» para los poderes públicos. Se trata por tanto de niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera permitidos a partir de un determinado momento, y que deben medirse en función de las evaluaciones efectuadas «regularmente» por los poderes públicos en las redes y estaciones de medida que al efecto deben distribuir por el territorio (arts. 10 y 28 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera), de modo que su puesta en riesgo o superación autoriza a las comunidades autónomas –y entes locales, art. 5.3 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera– a controlar y suspender actividades, como el tráfico [art. 16.2 b) de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera]. También representan un límite a la capacidad de autorización de actividades contaminantes, ya que según el art. 13.5 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera «[l]a comunidad autónoma competente no podrá autorizar la construcción, montaje, explotación, traslado o modificación sustancial de instalaciones» sujetas «si queda demostrado que el incremento de la contaminación de la atmósfera previsto por la instalación de que se trate, en razón de las emisiones que su funcionamiento ocasione, da lugar a que se sobrepasen los objetivos de calidad del aire».

En segundo lugar, esta ley habilita también al Gobierno de la Nación para aprobar «a fin de cumplir la normativa comunitaria y los compromisos que se deriven de los acuerdos internacionales de los que España sea parte» los «planes y programas de ámbito estatal que sean necesarios para prevenir y reducir la contaminación atmosférica y sus efectos transfronterizos, así como para minimizar sus impactos negativos» (art. 16.1 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera). El art. 16.2 establece los «planes y programas» que «como mínimo» deben aprobar las comunidades autónomas «para la mejora de la calidad del aire y el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire en su ámbito territorial, así como para minimizar o evitar los impactos negativos de la contaminación atmosférica», si bien el propio precepto aclara que «[p]ara la elaboración de sus planes y programas, las comunidades autónomas deberán tener en cuenta los planes y programas» aprobados por el Estado (art. 16.3).

6. Expuesto este marco general, procede adentrarse ya en el examen de los concretos preceptos impugnados. El primero de ellos es el art. 2.2 e) [que debería ser i) por su ubicación sistemática, toda vez que el art. 2.2 ya contiene otro apartado e), ubicado tras el d), y este que es objeto de recurso aparece tras el apartado h)]. Aunque este precepto se impugna conjuntamente con otros [arts. 4 e), 5, 6, 7, 8, 10 y 11], por su contenido y las cuestiones que suscita, merece un tratamiento separado.

Este art. 2.2 e) [en realidad i)], a diferencia de los demás de este grupo –y del art. 4 e) que también será objeto de tratamiento independiente, por las razones que más adelante se dirán–, no regula un documento o plan para la mitigación o adaptación al cambio climático que deba aprobar la Comunidad Autónoma, sino que enuncia una de las finalidades generales de la ley, en concreto la de «impulsar el cumplimiento de los compromisos internacionales con el cambio climático que vinculan a la Generalitat y la cuota alícuota correspondiente de los tratados internacionales suscritos por el Estado español, de acuerdo con los criterios de repartimiento de esfuerzos que tengan establecidos». Por su materia, guarda así directa relación con las alegaciones vertidas por las partes sobre la posibilidad, o no, de que la comunidad autónoma pueda transponer o ejecutar autónomamente normas europeas o internacionales de protección del medio ambiente y reducción de emisiones al margen o sin tomar en consideración la normativa del Estado en la materia, y en concreto territorializar los objetivos de emisiones establecidos en esas mismas fuentes. Ello nos obliga a hacer una serie de precisiones al respecto:

a) No existe en la Constitución, en los estatutos de autonomía o en el bloque de la constitucionalidad una «competencia específica» para la ejecución del Derecho comunitario (STC 141/2016, de 21 de julio, FJ 6, y las allí citadas) o en general para el cumplimiento de los tratados internacionales válidamente celebrados por España (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), sino que esa ejecución o cumplimiento «corresponde a quien materialmente ostente la competencia, según las reglas de Derecho interno» (*ibidem*). Así lo establecen igualmente tanto del Estatuto de Autonomía de Cataluña como de la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de tratados y otros acuerdos internacionales, dictada por el Estado al amparo de su competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales del art. 149.1.3 CE, de acuerdo con su disposición final primera. Según el primero «la Generalitat debe adoptar las medidas necesarias para ejecutar las obligaciones derivadas de los tratados y los convenios internacionales ratificados por España o que vinculen al Estado *en el ámbito de sus competencias*» (art. 196.4 EAC). Y la Ley de tratados dispone, para el caso de que un tratado no sea de «aplicación directa», único supuesto en el que es verdaderamente necesaria esa actividad de intermediación por los poderes públicos internos, que «el Gobierno, las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla adoptarán las medidas necesarias para la ejecución de los tratados internacionales en los que España sea parte en lo que afecte a materias de sus respectivas competencias» (art. 30.3).

b) Quiere ello decir que «el Estado no puede ampararse por principio en su competencia exclusiva sobre las relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE) para extender su ámbito competencial a toda actividad que constituya desarrollo, ejecución o aplicación de los convenios y tratados internacionales y, en particular, del Derecho derivado europeo», aunque «tampoco cabe ignorar la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE», esto es, «para adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar el cumplimiento de las resoluciones de los organismos internacionales en cuyo favor se han cedido competencias... función que solo una interpretación inadecuada de los preceptos constitucionales y estatutarios puede obstaculizar. De ahí que sea imprescindible una interpretación sistemática de todos estos preceptos, lo que, máxime en materias de competencia compartidas o concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, obliga a articular el ejercicio de las competencias propias de uno y otras de modo tal que sin invadir el ámbito competencial ajeno, no obstaculicen el

desempeño de las funciones que la Constitución y los estatutos les atribuye ni echen cargas innecesarias sobre los administrados» (STC 15/2018, FJ 2, con cita de otras).

c) Además, y a los efectos de delimitar con precisión el objeto de este proceso, es necesario recordar también que los tratados internacionales no son parámetro de constitucionalidad de las leyes. De acuerdo con el art. 96.1 CE los tratados internacionales válidamente celebrados por España, una vez publicados oficialmente, se integran en el ordenamiento interno, pero ello no les otorga rango y fuerza constitucionales, ni les convierte en parámetro de validez de las normas y disposiciones objeto de control de constitucionalidad: «El análisis de convencionalidad que tiene cabida en nuestro ordenamiento constitucional no es un juicio de validez de la norma interna o de constitucionalidad mediata de la misma, sino un mero juicio de aplicabilidad de disposiciones normativas; de selección de derecho aplicable, que queda, en principio, extramuros de las competencias del Tribunal Constitucional» (STC 140/2018, de 20 de diciembre, FJ 6).

d) De todo ello resulta que la inactividad del Estado, y en concreto el hecho de que este no haya aprobado la ley o en general las medidas necesarias para la ejecución o cumplimiento del Acuerdo de París, no impide a las comunidades autónomas, y en concreto a Cataluña, aprobar medidas que contribuyan al objetivo por él perseguido. Ahora bien, al hacerlo, las comunidades autónomas deben actuar dentro de su acervo competencial, o dicho de otro modo, cuando de competencias de desarrollo de bases estatales se trata, deben hacerlo sin vulnerar las normas válidamente aprobadas por el Estado en legítimo ejercicio de sus competencias. Y ello quiere decir que para la resolución de este recurso solamente deben tomarse en consideración la Constitución y las normas del bloque de la constitucionalidad, pues solo ellas, de acuerdo con la Constitución [art. 161.1 a)] y con nuestra Ley Orgánica reguladora (arts. 27, 28.1, 39 y 40), pueden conducir a la declaración de inconstitucionalidad de la ley autonómica impugnada.

7. De lo anteriormente expuesto se deduce que la resolución de esta concreta impugnación contra el principio general proclamado en el art. 2.2 e) [en realidad i)] depende de la delimitación competencial efectuada en la Constitución en materia de asunción y cumplimiento de obligaciones internacionales.

a) El art. 149.1.3 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «relaciones internacionales», habiendo declarado este Tribunal que estas «relaciones internacionales objeto de la reserva contenida en el art. 149.1.3 CE son relaciones entre sujetos internacionales y regidas por el Derecho internacional, lo que supone, necesariamente, que las actividades con proyección exterior que pueden llevar a cabo las comunidades autónomas deben entenderse limitadas a aquellas que no impliquen el ejercicio de un *ius contrahendi*, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a los poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter o supranacionales» (SSTC 31/2010, de 28 de junio, FJ 125; 46/2015, de 5 de marzo, FJ 4; 85/2016, de 28 de abril, FJ 3, y 228/2016, de 22 de diciembre, FJ 2). De modo que, de acuerdo con esta doctrina, las actividades con proyección exterior que pueden desarrollar las comunidades autónomas no pueden originar obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes público extranjeros, pues ello forma parte de las «relaciones internacionales» reservadas al Estado en el art. 149.1.3 CE. Por esta razón, la STC 198/2013, de 5 de diciembre, consideró vulnerada esta competencia del Estado por la firma de un «acuerdo» de pesca entre el Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco y el Ministro de Pesca y de Economía Marítima de la República Islámica de Mauritania.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña reconoce a la Generalitat el poder para suscribir «acuerdos de colaboración en el ámbito de sus competencias» (art. 195), pero esta potestad tiene como límite que en esos acuerdos no asuma obligaciones frente a

poderes públicos extranjeros, de conformidad con el art. 149.1.3 CE. Por no deducirse esa posibilidad del citado art. 195 EAC, la STC 31/2010, FJ 126, desestimó el recurso interpuesto contra el mencionado precepto estatutario. En cambio, por la posibilidad de que así sucediera, con la consiguiente interferencia y vulneración de la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, la STC 228/2016, FJ 5, hizo una interpretación conforme de los arts. 2 d) y 7.2 e) de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea, que regulan estos acuerdos de colaboración. Finalmente, por apreciar una vulneración actual y no meramente potencial o hipotética de esa competencia exclusiva del Estado, la STC 102/2017, de 20 de julio, FFJJ 6 y 7, declaró inconstitucional y nulo el precepto que habilitaba a la Generalitat de Cataluña para «establecer los convenios y acuerdos de equiparación de profesiones y competencias mínimas con otros registros de profesionales del deporte de otros Estados miembros de la Unión Europea» (art. 8.6 de la Ley 3/2008, del ejercicio de las profesiones del deporte, añadido por la Ley 7/2015), ya que se trataba de una potestad «susceptible de reconocer derechos y de originar obligaciones frente a poderes públicos extranjeros, de incidir en la política exterior del Estado español y, en fin, de generar responsabilidad de este frente a esos Estados» (STC 102/2017, FJ 7).

Por su parte, y en aplicación de este mismo principio, la Ley de tratados y otros acuerdos internacionales, antes mencionada, regula la celebración por las comunidades autónomas de «acuerdos internacionales administrativos en ejecución y concreción de un tratado internacional cuando tengan por ámbito materias propias de su competencia y con sujeción a lo que disponga el propio tratado internacional» (art. 52) así como de «acuerdos internacionales no normativos» (art. 53), que no generan obligaciones internacionales (art. 43). En cambio, no les permite celebrar tratados internacionales para asumir autónomamente obligaciones o compromisos internacionales (sí pueden participar en los que celebre España, como parte integrante de ella que son: arts. 7 y 49 a 51). Pero fuera de las dos categorías señaladas, «acuerdos internacionales administrativos» y «acuerdos internacionales no normativos», una ley autonómica no puede habilitar a su gobierno para celebrar acuerdos internacionales (así, STC 102/2017, FJ 7).

b) Así pues, de acuerdo con la ordenación constitucional, el derecho a celebrar tratados o *ius ad tractatum* (STC 198/2013, FJ 6) es competencia exclusiva del Estado, pues solo él, como sujeto de derecho internacional, puede vincular al conjunto de poderes públicos internos. Esto es así porque quien se obliga internacionalmente es el Estado en sentido amplio, comunidades autónomas incluidas, o por decirlo en los términos de la Ley de tratados, el «Reino de España» (art. 8).

Ahora bien, una vez publicados, los tratados internacionales válidamente celebrados forman parte del ordenamiento interno (art. 96.1 CE), y por tanto vinculan a particulares y poderes públicos (art. 9.1), también a las comunidades autónomas, evidentemente. En consecuencia, tanto el Estado (esta vez en el sentido estricto) como las comunidades autónomas, cada uno en el ámbito de sus respectivas competencias, deben «respetar las obligaciones» asumidas por España en los tratados internacionales y «velar» por su adecuado cumplimiento (art. 29 de la Ley de tratados). Igualmente, y como ya hemos visto, cuando del texto del tratado se desprenda que no es de aplicación directa sino que su aplicación precisa de la aprobación de disposiciones de Derecho interno (tratados *non self-executing*), uno y otras (Estado y comunidades autónomas) deben adoptar las medidas necesarias para su ejecución «en lo que afecte a materias de sus respectivas competencias» (art. 30.3 de la Ley de tratados) o «en el ámbito de sus competencias» (art. 196.4 EAC).

c) El primer inciso del art. 2.2 e) [en realidad i)] señala como una de las finalidades de la ley recurrida «impulsar el cumplimiento de los compromisos internacionales con el cambio climático que vinculan a la Generalitat». Si este precepto se entendiera como una habilitación o reconocimiento de la competencia de la Generalitat para contraer obligaciones de Derecho internacional («compromisos internacionales») frente a poderes

públicos extranjeros, es claro que el precepto resultaría contrario al sistema constitucional de distribución de competencias, que reserva esta potestad al Estado, según la jurisprudencia antes citada. No obstante, este inciso puede entenderse como simple recordatorio de la fuerza vinculante (de Derecho interno) que los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España como único sujeto de Derecho internacional (art. 149.1.3 CE) tienen para la Generalitat de Cataluña, que como poder público interno que es debe respetar velando por su adecuado cumplimiento y adoptando las medidas necesarias para su ejecución en el ámbito de sus competencias, de conformidad con los arts. 9.1 y 96.1 de la Constitución, 196.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [S]. Así entendido, el este primer inciso del art. 2.2 e) [en realidad i)] no es contrario a la Constitución, y así se dispondrá en el fallo.

d) El segundo inciso del precepto señala como fin de la ley impugnada el cumplimiento por la Generalitat de «la cuota alícuota correspondiente de los tratados internacionales suscritos por el Estado español, de acuerdo con los criterios de repartimiento de esfuerzos que tengan establecidos».

De acuerdo con la jurisprudencia mencionada en el fundamento jurídico anterior, el Estado no puede ampararse en sus compromisos internacionales para invadir las competencias de las comunidades autónomas. Pero este mismo principio, que no es otro que el principio de separación o competencia, impide también a las comunidades autónomas ampararse en un tratado internacional para disponer unilateralmente de las obligaciones o compromisos allí asumidos por el Reino de España, a fin de subdividirlos y asumir así el cumplimiento de «la cuota alícuota» correspondiente, al margen de cualquier previsión o cobertura competencial. Las comunidades autónomas, hemos dicho, no pueden «parcelar» las obligaciones internacionales de España (STC 46/2015, FJ 4, sobre la designación por la Comunidad Autónoma de Cataluña del Síndic de Greuges como autoridad catalana para la prevención de la tortura y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes).

Si el precepto se entendiera como un reconocimiento de la potestad de la Generalitat de Cataluña de proceder unilateralmente a esa parcelación de las obligaciones internacionales asumidas por España, asumiendo la Comunidad Autónoma la «cuota alícuota» correspondiente, debería ser declarado inconstitucional, por las razones dichas. Ahora bien, una lectura conjunta e integrada del precepto permite entender que esa referencia al cumplimiento por la Generalitat de la «cuota alícuota» de las obligaciones internacionales de España se hace en función o de acuerdo con los criterios de reparto que pudiera haber establecido el Estado. Así entendido, este segundo inciso tampoco es contrario a la Constitución, y así se dispondrá igualmente en el fallo.

8. El resto de preceptos de este primer grupo, una vez examinado el art. 2.2 e) [en realidad i)], está compuesto por los arts. 4 e), 5, 6, 7, 8, 10 y 11 [aunque el escrito de interposición reproduce también el art. 9, este artículo ni está incluido en el suplico ni, lo que es más importante, lo está en el acuerdo de interposición del presidente del Gobierno, que es el órgano legitimado para recurrir, arts. 162.1 a) CE y 32.1 a) LOTC].

Estos artículos disponen:

«Artículo 4. *Definiciones.*

A los efectos de la presente ley, se entiende por:

[...]

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

«Artículo 5. *Objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.*

1. El Gobierno debe presentar al Parlamento los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de los contaminantes del aire para los períodos de cumplimiento que establezcan la Unión Europea y la Organización Mundial de la Salud para que el Parlamento, si procede, los apruebe. Estos objetivos deben revisarse cada cinco años. Solo pueden modificarse antes de dicha revisión si se tienen nuevos conocimientos que pueden alterar sustancialmente los parámetros de las bases para la toma de decisiones.

2. El objetivo para cada período de cumplimiento se fija tomando como referencia la reducción acordada para el conjunto de la Unión Europea y los criterios de repartimiento de esfuerzos que la Unión Europea fija para los estados miembros, incorporando siempre las actualizaciones que la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático establezca».

«Artículo 6. *Marco estratégico de referencia de mitigación.*

1. El Gobierno debe aprobar el Marco estratégico de referencia de mitigación, en el plazo de un año a contar desde la fecha de publicación de la presente ley, a propuesta de la Comisión Interdepartamental del Cambio Climático y con la participación de los entes locales y los demás actores implicados. Este marco estratégico tiene una validez de cinco años. El Gobierno debe presentar al Parlamento informes anuales sobre su cumplimiento.

2. El Marco estratégico de referencia de mitigación es el instrumento que recoge los objetivos de emisiones de gases de efecto invernadero y de los contaminantes del aire para los períodos considerados, así como una propuesta de las medidas necesarias para alcanzarlos de forma planificada y estableciendo indicadores cuantitativos anuales del impacto de las acciones. Este marco estratégico, detallado sectorialmente, es de cumplimiento obligatorio para los actores implicados».

«Artículo 7. *Presupuestos de carbono.*

1. Los presupuestos de carbono, como mecanismo de planificación y seguimiento para la integración de los objetivos de la presente ley en las políticas sectoriales, deben concretarse de acuerdo con el artículo 5. Se establecen por períodos de cinco años y se aprueban con una antelación de diez años.

2. Corresponde al Parlamento aprobar los presupuestos de carbono, a propuesta del Gobierno, en base a las recomendaciones del Comité de Expertos sobre el Cambio Climático y previa presentación a la Mesa Social del Cambio Climático.

3. Los presupuestos de carbono, además de la cantidad total de emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña, deben indicar qué parte corresponde a los sectores cubiertos por un sistema de comercio de derechos de emisión, en conjunto, y qué parte corresponde a sectores no cubiertos por ese sistema, también en conjunto.

4. Para establecer cada presupuesto de carbono, deben tenerse en cuenta, entre otros factores, el conocimiento científico, los impactos sobre los diferentes sectores y los potenciales de reducción de cada uno, las circunstancias económicas y sociales, la competitividad, la política energética, los escenarios de emisiones y los nuevos tratados internacionales».

«Artículo 8. *Inventario de emisiones a la atmósfera y de sumideros de CO₂ de Cataluña.*

1. El departamento competente en materia de medio ambiente, para realizar el seguimiento de las emisiones y la planificación de las políticas, debe elaborar el Inventario de emisiones a la atmósfera y de sumideros de CO₂ de Cataluña. Este inventario recoge las emisiones a la atmósfera de sustancias procedentes tanto de

fuentes naturales como antropogénicas que pueden incidir en la salud de las personas, en la degradación de materiales, en los seres vivos y en el funcionamiento de los ecosistemas, de acuerdo con la lista de contaminantes del anexo I.

2. Las emisiones de los gases de efecto invernadero incluidos en el Inventario de emisiones a la atmósfera y de sumideros de CO₂ de Cataluña y la evolución de la capacidad de captación del dióxido de carbono de los sumideros constituyen el Inventario de emisiones de GEI de Cataluña, que debe elaborarse de acuerdo con los criterios definidos por la Unión Europea y por el Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático.

3. Los inventarios de emisiones deben actualizarse anualmente y deben estar disponibles en el portal institucional de la Generalidad.

4. El departamento competente en materia de medio ambiente debe elaborar, con una periodicidad no superior a cinco años, la huella de carbono de Cataluña, en la que, además de las emisiones estimadas de acuerdo con los inventarios a que se refiere el apartado 2, deben tenerse en cuenta las importaciones y exportaciones».

«Artículo 10. *Marco estratégico de referencia de adaptación.*

1. El departamento competente en materia de cambio climático debe elaborar, conjuntamente con los demás departamentos y con la participación de los actores implicados, previa presentación a la Mesa Social del Cambio Climático, el marco estratégico de referencia de adaptación, que debe recoger:

- a) La evaluación de los impactos, de acuerdo con el estado del conocimiento.
- b) La identificación de los sistemas naturales, de los territorios y de los sectores socioeconómicos más vulnerables.
- c) Una propuesta de las medidas de adaptación necesarias para reducir la vulnerabilidad.

2. El Gobierno aprueba el Marco estratégico de referencia de adaptación al cambio climático a propuesta de la Comisión Interdepartamental del Cambio Climático, teniendo en cuenta los informes sobre el cambio climático en Cataluña.

3. Los departamentos de la Generalidad, en los ámbitos que son objeto de atención en la presente ley, deben integrar en su planificación y programación sectoriales, con la participación de los entes locales y los demás actores implicados, los objetivos referentes a la reducción de la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático que recoge el Marco estratégico de referencia de adaptación».

«Artículo 11. *Instrumentos de planificación y programación.*

1. Con el fin de reducir la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático, los instrumentos de planificación y programación sectoriales deben tener en cuenta:

- a) La evaluación sistemática de los impactos observados y previstos del cambio climático sobre los sectores socioeconómicos, los sistemas productivos, los sistemas naturales y los territorios más vulnerables.
- b) El conocimiento disponible en materia de proyecciones climáticas en Cataluña para varios horizontes temporales.
- c) El establecimiento de las medidas de respuesta viables económica, social y ambientalmente que deben adoptar las instituciones públicas y los agentes privados con el objetivo de adaptarse a los impactos del cambio climático.
- d) Un sistema de seguimiento de los efectos de la planificación en materia de adaptación.

2. Los nuevos planes y proyectos deben incluir en el informe de impacto ambiental una evaluación de adaptación a los efectos del cambio climático de acuerdo con los

escenarios más probables previstos en los informes del Grupo Intergubernamental de Expertos en Cambio Climático».

De acuerdo con lo argumentado por la parte actora, esos artículos ponen en funcionamiento un régimen jurídico autonómico propio de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que no tiene en cuenta ni se adecua a la normativa estatal básica, rebasando con ello las potestades de desarrollo y ejecución en la materia que ostenta la Comunidad Autónoma de acuerdo con los arts. 149.1.23 CE y 144 EAC.

a) Al igual que en el caso anterior, razones sistemáticas y de método aconsejan dejar también al margen del tratamiento de este grupo de preceptos el art. 4 e), al menos momentáneamente. Los arts. 5, 6, 7, 8, 10 y 11 regulan diversos instrumentos de planificación de la Generalitat para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación) y ajustar los sistemas económicos, humanos y naturales al cambio climático (adaptación). El art. 4 e), en cambio, no regula ningún plan o documento de mitigación o adaptación al cambio climático, como los demás, sino que, ubicado en el capítulo preliminar –frente a los demás, ubicados en los capítulos primero y segundo– recoge simplemente la definición de «edificio de consumo energético casi nulo», concepto que se vincula con lo dispuesto en la disposición transitoria tercera, también impugnada, que contiene normas aplicables a esos edificios, y que es también objeto de recurso por idéntico motivo: invadir y duplicar la definición ya efectuada por el Estado. Por esta razón, resulta más oportuno posponer el análisis de la constitucionalidad de este art. 4 e) para examinarlo conjuntamente con la mencionada disposición transitoria tercera, tal y como además propone el escrito de alegaciones del Gobierno de la Generalitat.

Así delimitado el grupo de preceptos merecedores de un tratamiento conjunto, todos ellos tienen en común regular instrumentos de planificación de la Generalitat para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación) y para adaptar la planificación sectorial al cambio climático a fin de moderar o contener sus impactos.

Con el primer objetivo (mitigación), se regulan los «objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero» y los «presupuestos de carbono», que debe aprobar el Parlamento (arts. 5 y 7), el «marco estratégico de referencia de mitigación» que debe aprobar el Gobierno (art. 6) y el «inventario de emisiones a la atmósfera y de sumideros de CO₂ de Cataluña» y la «huella de carbono» que debe aprobar el departamento competente en materia de medio ambiente (art. 8). Son instrumentos que tienen por objeto conocer –el «inventario» del art. 8– y programar o planificar (los demás instrumentos: arts. 6.2, 7.1 y 8.1), por periodos quinquenales (arts. 5.1, 6.1 y 7.1) y con posibilidad de incluir medidas «de cumplimiento obligatorio para los actores implicados» (art. 6.2), las emisiones de gases de efecto invernadero y de contaminantes del aire en Cataluña, a fin de desembocar en el establecimiento de «la cantidad total de emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña» (art. 7.3).

Para la «adaptación» de los sistemas naturales, humanos y económicos al cambio climático se regula el «marco estratégico de mitigación», que debe elaborar el departamento competente en materia de medio ambiente y aprobar el Gobierno a fin de identificar los posibles impactos y los sectores vulnerables y proponer las medidas de adaptación necesarias a fin de que los demás departamentos las integren en sus planes y programas sectoriales (arts. 10 y 11).

b) La normativa básica del Estado, expuesta en el precedente fundamento jurídico 5 (Ley 1/2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación de 2016 y Ley 34/2007 de calidad del aire y protección de la atmósfera), condiciona la emisión de gases y sustancias contaminantes por determinadas instalaciones o actividades –solamente las incluidas en los respectivos ámbitos de aplicación de esas leyes y de acuerdo con las reglas de coordinación entre ellas también expuestas en ese mismo lugar– a la obtención de una autorización ambiental que fije los «valores límite de emisión» y al respeto a esos umbrales de contaminantes que pueden emitirse (caso de las sustancias contaminantes incluidas en

los ámbitos de aplicación de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación) o a la obtención de una autorización de emisión y/o a la adquisición, en las subastas organizadas por el Estado o posteriormente en el mercado, de los «derechos de emisión» que cubran las emisiones efectivamente realizadas por la instalación o actividad (caso de los gases de efecto invernadero incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005).

Sin embargo, ninguna de esas leyes prevé que los poderes públicos puedan fijar un límite máximo de emisiones para el conjunto de actividades contaminantes que se desarrollen en su territorio, sea este el conjunto de España o el de cada una de sus nacionalidades y regiones, para prohibir las emisiones que excedan de ese límite.

(i) El sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero de la Ley 1/2005 está basado en una cantidad total de emisiones que se fija a nivel europeo para su subasta en cada Estado miembro por un único subastador, como ya se ha expuesto, pero permite a los agentes contaminantes adquirir en el mercado secundario derechos de emisión de titulares de otros Estados de la Unión Europea o incluso de terceros Estados bajo ciertas condiciones (art. 12 de la Directiva 2003/87/CE y art. 21.1 de la Ley 1/2005), así como utilizar reducciones certificadas de emisiones (RCE) o unidades de reducción de emisiones (URE) de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 11 *bis* de la Directiva 2003/87/CE y 27 *bis* de la Ley 1/2005. De modo que esos agentes contaminantes pueden seguir operando incluso por encima de la cantidad total asignada a España para su subasta, siempre que entreguen un número de derechos de emisión equivalente al de las emisiones verificadas (art. 27.2). Por esta razón, la autorización de emisiones de la Ley 1/2005 tiene carácter reglado si se cumplen las condiciones técnicas exigidas («se otorgará», dice el art. 4.2) y la instalación o actividad sujeta a la Ley 1/2005 podrá seguir funcionando mientras adquiera y entregue a la administración los correspondientes «derechos de emisión», sin que la vigencia de esa autorización quede condicionada a un volumen de emisiones determinado en la citada autorización ni, mucho menos, a la cantidad global de emisiones producida por el conjunto de la economía española o de una de sus regiones.

Por otra parte, y desde la perspectiva del Derecho internacional, los compromisos asumidos por el Estado frente a poderes públicos extranjeros para reducir globalmente emisiones de gases de efecto invernadero están dotados de «mecanismos de flexibilidad» que le permiten, también bajo ciertas condiciones, no cumplir esos compromisos, asumidos coordinadamente en el marco de la Unión Europea (art. 17 del Protocolo de Kioto, arts. 3 y 5 de la Decisión 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 para los años 2012-2020, y arts. 5, 6 y 7 del Reglamento 2018/842, del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 para los años 2021-2030).

(ii) Por su parte, el sistema de emisiones contaminantes de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación está basado en el respeto a los «valores límite de emisión» y a los «objetivos de calidad del aire», de modo que mientras una instalación, gracias a las «mejores técnicas disponibles», mantenga la concentración de contaminantes en sus emisiones por debajo de los valores límite señalados en la autorización ambiental, y no se sobrepasen de acuerdo con las mediciones efectuadas por los poderes públicos los niveles de concentración de partículas en la atmósfera fijados normativamente como «objetivos de calidad del aire», el titular de la instalación puede seguir ejerciendo la actividad y, consiguientemente, la instalación seguir emitiendo, sin que las leyes citadas permitan denegar o condicionar el ejercicio de la actividad en función de la cantidad de emisiones de la instalación o de una cantidad total proyectada para el conjunto del territorio.

c) La Ley del cambio climático de Cataluña, en cambio, sí permite a los poderes públicos autonómicos prohibir emisiones por encima de una determinada cantidad total

«presupuestada» y «permitida», potestad que además se extiende al conjunto de emisiones de Cataluña, y no solo a las que provienen de actividades o instalaciones sujetas a las leyes estatales antes citadas. Lo hace en su art. 7.3, que dispone que «[l]os presupuestos de carbono, además de la cantidad total de emisiones permitidas para el conjunto de Cataluña, deben indicar qué parte corresponde a los sectores cubiertos por un sistema de comercio de derechos de emisión, en conjunto, y qué parte corresponde a sectores no cubiertos por ese sistema, también en conjunto».

d) La decisión del Estado de permitir emisiones siempre que se entreguen a la administración derechos de emisión adquiridos en España o fuera de ella, en las subastas organizadas o en el mercado secundario de derechos de emisión (arts. 14, 21.1, 27.2 y 39 de la Ley 1/2005), y que se respeten los valores límite de emisión basados en las mejores técnicas disponibles y no se superen los objetivos de calidad del aire [arts. 13 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y 5 a), 7, 9, 11.1 y 22.1 a) del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación], o en otras palabras, de no habilitar a las comunidades autónomas para que puedan prohibir emisiones por encima de los límites cuantitativos que pueda fijar libremente cada una de ellas debe considerarse básica y legítima en vista de los intereses generales económicos y energéticos implicados, cuya tutela tiene encomendada el Estado en los núms. 13 y 25 del art. 149.1 CE. En consecuencia, la potestad contraria de los poderes públicos autonómicos resultante del art. 7.3 de la ley recurrida constituye una vulneración «efectiva e insalvable por vía interpretativa» de esa determinación básica, en los términos establecidos por nuestra doctrina sobre la inconstitucionalidad mediata citada más arriba (fundamento jurídico 4).

Los preceptos estatales citados son formalmente básicos en cuanto tienen rango de ley y así se declaran en las leyes en cada caso citadas. En cuanto a su condición materialmente básica, además de que no ha sido negada por las partes comparecidas, viene amparada por la doctrina de este Tribunal que ha reconocido que el Estado, al amparo de su competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, puede establecer regulaciones liberalizadoras de la actividad económica que condicionen la capacidad de intervención pública en aquella, siempre que tal «limitación» no suponga una «restricción desproporcionada de la capacidad autonómica de adoptar políticas propias» [SSTC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 7, y 79/2017, de 22 de junio, FFJJ 5 y 7 a)]. En este caso, los preceptos estatales citados – y en concreto, la ausencia de una potestad de limitar emisiones globales para el conjunto del territorio– persiguen y están amparados en indudables objetivos de política económica general, y la limitación que representan para las políticas autonómicas de protección del medio ambiente no supone un vaciamiento de esta competencia, pues la Comunidad Autónoma sigue teniendo un amplio margen para el desarrollo de las normas básicas sobre protección del medio ambiente aprobadas por el Estado, así como para aprobar normas adicionales de protección (art. 144 EAC). De la misma manera, la jurisprudencia de este Tribunal ha considerado que los requisitos y condiciones para la producción de energía forman parte de las bases del régimen energético que puede fijar el Estado ex art. 149.1.25 CE, tal y como se razonará con más detalle al examinar el recurso contra el art. 19 de esta misma ley, de modo que la inexistencia de límites globales a las emisiones resultante de los preceptos estatales citados, y que es determinante para la producción de energía mediante fuentes no renovables, puede encontrar también cobijo en este segundo título competencial.

Establecido el carácter formal y materialmente básico de los preceptos estatales citados, desarrollaremos a continuación la contradicción efectiva e insalvable que produce el art. 7.3 de la Ley catalana de cambio climático en aquellos, diferenciando al efecto entre el régimen de la Ley 1/2005, por una parte, y el de las leyes de calidad del aire y protección de la atmósfera y de prevención y control integrados de la contaminación, por otra.

(i) Por lo que se refiere al régimen de la Ley 1/2005, la subasta como método básico de asignación de derechos de emisión (arts. 14 y 39) efectuada por un único subastador por

cada Estado miembro, como exige el art. 22 del Reglamento UE 1031/2010, es incompatible con la territorialización unilateral de derechos de emisión por comunidades autónomas, pues este último sistema puede impedir a los titulares de instalaciones sujetas a la Ley 1/2005 emitir gases de efecto invernadero aun cuando tengan autorización para ello (art. 4) y adquieran y entreguen a la administración los correspondientes derechos de emisión (art. 27.2) para lo cual pueden servirse, como ya se ha expuesto, de derechos adquiridos de titulares extranjeros (art. 21.1) y de reducciones certificadas de emisiones y unidades de reducción de emisiones (art. 27 bis).

(ii) Por su parte, el sistema de control de emisiones de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera y al texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación es también incompatible con el art. 7.3 de la ley impugnada. Las normas estatales citadas preservan el derecho a ejercer actividades económicas contaminantes mientras la instalación sujeta no supere las cantidades máximas permitidas de sustancias contaminantes contenidas en las emisiones, medidas en el foco de origen («valores límite de emisión»), ni se sobrepasen –en general– los niveles de concentración de sustancias contaminantes en la atmósfera («objetivos de calidad del aire») de acuerdo con las mediciones efectuadas en las estaciones distribuidas por el territorio. Por el contrario, la ley impugnada habilita a la Comunidad Autónoma para prohibir emisiones por encima de una cantidad «presupuestada» y «permitida» por ella, aunque la instalación cuente con las mejores técnicas disponibles, no supere los valores límite de emisión y no pueda «demostrarse» (art. 13.5 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera) que sus emisiones suponen sobrepasar los objetivos de calidad del aire previamente definidos.

e) Además, y en todo caso, esta potestad resultante del art. 7.3 de la Ley del cambio climático de Cataluña vulneran también la competencia del Estado sobre las obras, proyectos e instalaciones contaminantes de su titularidad (actividades en puertos y aeropuertos de interés general, art. 149.1.20 CE; autorización de instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a más de una comunidad autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial, art. 149.1.22 CE; u obras de interés general, art. 149.1.24 CE, entre otras), cuya puesta en marcha y funcionamiento no puede ser condicionada mediante la imposición unilateral de condiciones medioambientales por las comunidades autónomas (por todas, STC 13/1998, de 22 de enero, sobre la técnica de la evaluación de impacto ambiental).

El Estado, hemos dicho, «no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una comunidad autónoma [...] Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace –o, al menos, así lo entiende el constituyente– un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto solo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima» (STC 204/2002, de 31 de octubre, sobre la articulación de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y la competencia del Estado sobre puertos de interés general). En aplicación de esta doctrina, el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación dispone que cuando la instalación requiera la declaración de impacto ambiental de la administración del Estado, la autorización ambiental integrada de la comunidad autónoma no podrá otorgarse sin ella y deberá incorporar además sus determinaciones (art. 29 del texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación). Y, por lo mismo, la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera ha previsto también que las comunidades autónomas deban aplicar los principios de cooperación y colaboración para los supuestos en que los ámbitos de aplicación de sus planes y programas de mejora y cumplimiento de los objetivos de calidad del aire «incluya[n] actividades, infraestructuras o zonas de competencia de otras Administraciones públicas» (art. 16.3 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera).

Por todas estas razones, el art. 7.3 de la ley recurrida es contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, en consecuencia, inconstitucional y nulo.

f) Los restantes preceptos de este grupo no contradicen la legislación básica del Estado.

Por un lado, los arts. 5 a 7, una vez declarada la nulidad del art. 7.3, ya no permiten prohibir emisiones por encima de una determinada cantidad, pero sí pueden contribuir mediante los instrumentos de planificación que regulan al diseño de políticas medioambientales de la Generalitat en el ámbito de sus competencias, amparadas en los arts. 45 CE y 27 y 46 EAC (derecho a un medio ambiente adecuado y desarrollo sostenible).

Y por otro, los arts. 8, 10 y 11 solamente regulan el inventario de emisiones a la atmósfera y sumideros de CO₂ de Cataluña, con el objetivo de «realizar el seguimiento de las emisiones y la planificación de las políticas» (art. 8.1), la «huella de carbono» de Cataluña para recoger las «emisiones estimadas» de acuerdo con el inventario, pero teniendo en cuenta además las importaciones y exportaciones (art. 8.4), y la necesidad de realizar evaluaciones y propuestas «para reducir la vulnerabilidad» a los impactos del cambio climático de los sistemas naturales, los territorios y los sectores socioeconómicos a fin de «tener[los] en cuenta» en los instrumentos de planificación y programación sectoriales [arts. 10.1 c) y 11.1].

Ello no solo no vulnera el régimen básico de intervención y control de las emisiones contaminantes diseñado por el Estado, sino que se coherente perfectamente con el principio igualmente básico de desarrollo sostenible que obliga a la «integración de las consideraciones relativas a la protección de la atmósfera en las distintas políticas sectoriales» (art. 4.3 de la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera; y, en el mismo sentido, art. 1 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; art. 5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad; art. 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana; arts. 2, 77 y 93 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible; o art. 4 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural). El carácter básico de este principio al amparo de los núms. 13 (economía) y 23 (medio ambiente) del art. 149.1 CE ha sido afirmado, entre otras, en la STC 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 6 b), a propósito de su plasmación en la Ley de suelo.

Es doctrina consolidada que el control de constitucionalidad de leyes y disposiciones que lleva a cabo este Tribunal es un control «abstracto», desvinculado de cualquier consideración concreta sobre su aplicación a un específico supuesto de hecho, y «objetivo», pues la regla controvertida ha de ser enjuiciada en atención a su propio sentido, y no por las intenciones del legislador, su estrategia política o su propósito último [por todas, STC 139/2017, de 29 de noviembre, FJ 2 c)]. Tampoco procede anticipar juicios sobre el posible contenido de planes simplemente previstos en leyes autonómicas, siempre que esos planes tengan cobijo en su acervo competencial (por todas, STC 65/2018, de 7 de junio, FFJJ 4 y 9, en relación con el «plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica» de Castilla-La Mancha).

9. El art. 16.3, ya dentro del capítulo III dedicado a las «políticas sectoriales», dice:

«La interconexión de las redes de abastecimiento como medida que otorga seguridad al sistema de abastecimiento de agua potable solo debe hacerse en casos excepcionales, y siempre y cuando no comporte una interconexión de cuencas hídricas que pueda dar lugar a trasvases permanentes entre cuencas. Esta interconexión no debe implicar una captación de aguas que reduzca de modo importante el caudal ecológico aguas abajo del punto de captación».

Esta prohibición de interconexiones que puedan dar lugar a «trasvases permanentes entre cuencas» es considerada por el presidente del Gobierno contraria a la competencia

del Estado en materia de «legislación, aprovechamiento y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma» (art. 149.1.22 CE), con cita de la STC 110/2011, de 22 de diciembre, FJ 17, declarando la falta de competencia del legislador autonómico o estatutario para determinar unilateralmente los caudales hídricos de cuencas intercomunitarias. Los representantes del ejecutivo y legislativo autonómico aceptan de hecho esta precisión en la interpretación del precepto controvertido, en la medida en que lo entienden amparado en la competencia de la Comunidad Autónoma sobre cuencas intracomunitarias (art. 117 EAC) no pudiendo alcanzar, por tanto, a las intercomunitarias, tal y como resulta de la jurisprudencia constitucional (por todas, STC 31/2010, FJ 65).

En los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, hemos dicho que «tratándose del legislador democrático, la presunción de constitucionalidad ocupa un lugar destacado en dicho juicio, por lo que "es necesario apurar todas las posibilidades de interpretar los preceptos de conformidad con la Constitución y declarar tan solo la derogación de aquellos cuya incompatibilidad con ella resulte indudable por ser imposible llevar a cabo dicha interpretación" (SSTC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, y 17/2016, de 4 de febrero, FJ 4), de modo que "siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal" (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7)», con el límite que representa el respeto al tenor literal de la norma, pues «la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014, de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (STC 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5)» (SSTC 20/2017, de 2 de febrero, FJ 9, y 62/2017, de 25 de mayo, FJ 7).

Si el art. 16.3 se entendiera referido a todas las cuencas hidrográficas, tanto inter como intracomunitarias, el precepto incurriría efectivamente en el exceso competencial denunciado. No obstante, y en aplicación del principio de conservación de la ley antes mencionado, es posible también entender, sin reconstruir el precepto ni dejar de respetar su tenor literal y contenido, que las «cuencas hídricas» a que el mismo se refiere son solamente las de competencia de la Generalitat, como sus representantes reconocen. De este modo, el precepto se acomoda al sistema constitucional de distribución de competencias (por todas, STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 15, sobre la Ley de aguas y el concepto de «cuenca hidrográfica»).

En consecuencia, procede declarar que el art. 16.3 no es inconstitucional siempre que se interprete que las «cuencas hídricas» a que el mismo se refiere son solamente las cuencas intracomunitarias del art. 117 EAC. Esta interpretación conforme se trasladará al fallo.

10. Seguidamente se impugnan el art. 19 («Energía») y, «por conexión», las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera, y finales quinta y sexta. Según argumenta la parte actora, este conjunto de preceptos disciplinan «un régimen singularizado» para Cataluña y una «planificación exclusivamente catalana de la energía» con «sus propios objetivos», y ello representa una vulneración de la competencia estatal para llevar a cabo esta planificación al amparo de los núms. 13 y 25 del art. 149.1 CE, reconocida en la STC 128/2016, de 7 de julio (caso de las «estructuras de Estado»), FJ 10, a propósito del plan director de la energía, y también de las Leyes 1/2005, ya citada (régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero), 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico (en cuanto reconoce el derecho a utilizar las fuentes de energía que los productores consideren más adecuada: art. 26.1), 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear (en cuanto permite la existencia de centrales nucleares), y 34/1998, de 7 de octubre, del sector de

hidrocarburos (en cuanto admite la técnica del *fracking* prohibida en el art. 19.4 impugnado). Los representantes del Gobierno y Parlamento autonómicos consideran infundada esta denuncia de vulneración competencial en cuanto que el art. 19 contiene simples «directrices» o, en otros casos, preceptos que admiten interpretaciones conformes con las competencias del Estado. Y en todo caso, se trataría de normas amparadas en la competencia sobre el fomento de energías renovables, establecida en el art. 133.1 d) EAC.

Comenzaremos el análisis de constitucionalidad de este grupo de preceptos por el art. 19, base de toda la impugnación del recurrente. El tenor de este artículo es el que sigue:

«Artículo 19. *Energía.*

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

a) Impulsar políticas de ahorro y eficiencia energéticas, con el objetivo de reducir el consumo final de energía al menos un 2 por 100 anual para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030, excluyendo los usos no energéticos.

b) Promover las energías renovables, que deben desarrollarse, siempre que sea posible, aprovechando espacios ya alterados por la actividad humana, y minimizar así la ocupación innecesaria del territorio.

c) Impulsar un modelo energético en que el consumo de combustibles fósiles tienda a ser nulo, para que en 2030 se pueda alcanzar el 50 por 100 de participación de las energías renovables en el sistema eléctrico catalán para poder llegar al 100 por 100 de renovables en 2050.

d) La adopción de medidas de carácter normativo que favorezcan el autoconsumo energético a partir de energías renovables y la participación de actores locales en la producción y distribución de energía renovable.

e) El fomento de la generación de energía distribuida y nuevas opciones en distribución y contratación de suministros, y la implantación de redes de distribución de energía inteligentes y redes cerradas.

f) La promoción de la creación de un clúster de investigación y producción en energías renovables a partir de los centros de investigación en energías renovables presentes en Cataluña.

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

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

b) Diseñar un sistema de tarifas que penalicen el sobreconsumo.

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

4. El Gobierno no concederá permisos de exploración para la obtención de gas y petróleo de esquisto por fracturación hidráulica horizontal (*fracking*), incluida la relacionada con la obtención de gas metano de capas de carbón con utilización de fracturación inducida.

5. El Gobierno debe adoptar las propuestas normativas pertinentes, una vez acordado el Pacto nacional para la transición energética en Cataluña, con relación al autoconsumo de electricidad solar fotovoltaica, para favorecer la implantación de las tecnologías de generación eléctrica distribuida a los edificios, con una gestión activa de la demanda y producción de energía eléctrica y con el apoyo de las tecnologías de almacenamiento de energía, para reducir los consumos energéticos, maximizar las capacidades del sistema eléctrico y mejorar su sostenibilidad ambiental y económica global. Asimismo, el Gobierno debe modificar la legislación para agilizar la tramitación de la implantación de parques eólicos.

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

a) El art. 19 contiene un plan o proyecto de acción para modificar el sistema de producción de energía, pues señala el objetivo a alcanzar y establece los medios jurídicos para llegar a él.

(i) El objetivo es «la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado y descarbonizado» (apartados 1 y 2), incluyendo además hitos intermedios para llegar a él, como reducir el consumo de energía un 2 por 100 anual para llegar a un mínimo del 27 por 100 en el año 2030 [apartado 1 a)] o alcanzar en el año 2030 el 50 por 100 de participación de las energías renovables en el sistema eléctrico catalán y el 100 por 100 en 2050 [apartado primero c)], objetivo este último que se repite en la disposición adicional primera, apartado tercero.

(ii) Y con miras a ese objetivo, el precepto establece los medios y formas jurídicas para su realización: el art. 19 regula así algunas acciones concretas que deben ser emprendidas, como aprobar un plan de transición para el cierre de las centrales nucleares en 2027 o diseñar un sistema de tarifas que penalice el sobreconsumo (art. 19.2); prohíbe conductas contrarias al fin perseguido, como la concesión de permisos de exploración para la aplicación de la técnica de la fractura hidráulica (art. 19.4); y, en general, ordena que el conjunto de la actividad administrativa se dirija hacia la consecución de ese objetivo haciéndolo en términos inequívocamente imperativos: las medidas en materia de energía «deben ir encaminadas» a los objetivos señalados (art. 19.1), «el instituto catalán de la energía debe impulsar y realizar [...] los programas y actuaciones necesarios [...] para alcanzar los objetivos establecidos en la presente ley» (art. 19.3), «el Gobierno debe adoptar las propuestas normativas pertinentes» y «debe modificar la legislación» (art. 19.5), y la planificación energética «debe incorporar» los objetivos de reducción de emisiones y «debe elaborarse» de forma integrada con los planes de mitigación del cambio climático (art. 19.6).

b) No existe ningún obstáculo al empleo de la técnica planificadora por las comunidades autónomas. Éstas pueden emplear la técnica de la planificación de su actividad siempre que ello «respond[a] a un ejercicio legítimo de sus competencias» (SSTC 65/2018, de 7 de junio, FJ 8, sobre el «plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica» de Castilla-La Mancha, y 128/2016, de 7 de julio, FJ 10, sobre el «plan director relativo a los sectores de la energía, de las telecomunicaciones y los sistemas de información y del transporte ferroviario» de Cataluña).

De acuerdo con ello, la constitucionalidad del precepto dependerá de que los fines en él señalados puedan hallar cobertura en el acervo competencial de la comunidad autónoma, pues no puede considerarse conforme con la Constitución la norma que pone una técnica administrativa al servicio de un fin no amparado en las propias competencias (así, por ejemplo, para el poder de gasto, STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, y las allí

citadas; y para la potestad sancionadora, STC 142/2016, de 21 de julio, FJ 3, también con cita de otras).

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

Perseguir «la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado, descarbonizado [y] neutro en emisiones de gases de efecto invernadero» (art. 19, apartados primero y segundo) no pasa de ser una directriz programática constitucionalmente legítima, amparada en los arts. 45 CE y 27 y 46 EAC (derecho a un medio ambiente adecuado y desarrollo sostenible) que por sí sola no vulnera competencias estatales. Sin embargo, este art. 19 va más allá de esta directriz e impone objetivos concretos, detallados, a término, mensurables y por tanto vinculantes, como los ya señalados de cerrar las centrales nucleares en 2027 «velando por la preservación de los puestos de trabajo directo», reducir el consumo de energía un 2 por 100 anual «para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030» y el consumo de combustibles fósiles al 50 por 100 en 2030 y a cero en 2050.

Este fin –la transición a un modelo energético cien por cien renovable– señalado a término (2050), con el añadido de los hitos intermedios mencionados, es contrario a las bases estatales, pues no se encuentra recogido en ellas (aunque sí figuraba en la proposición de ley núm. 122-000265 y en el segundo de los anteproyectos de ley de cambio climático y transición energética del que el Consejo de Ministros «tomó nota» en su reunión del 22 de febrero de 2019, mencionados en el fundamento jurídico 5). Las normas actualmente vigentes prevén, de hecho, un sistema energético enteramente opuesto en el que se admite el uso de combustibles fósiles y la energía nuclear, y que no aparece sujeto a plazo. Así, el Estado reconoce expresamente el derecho de los productores de energía eléctrica a «la utilización en sus unidades de producción de aquellas fuentes de energía primaria que consideren más adecuadas» [art. 26.1 a) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico, de carácter básico al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13 y 25 de la Constitución según su disposición final segunda], reconoce también el derecho a la explotación y aprovechamiento de combustibles fósiles (art. 2 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de minas, y Ley 54/1980, de 5 de noviembre, de modificación de la anterior con especial atención a los recursos minerales energéticos) y admite igualmente la existencia de instalaciones nucleares (arts. 28 y ss. de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear), normas todas ellas a las que hay que reconocer forzosamente carácter materialmente básico al amparo de los núms. 13 y 25 del art. 149.1 CE, de acuerdo con la doctrina constitucional (así lo han hecho la STC 14/2004, de 13 de febrero, para el citado art. 28 de la Ley sobre energía nuclear y la «producción, en cualquier modalidad, de energía nuclear», FFJJ 10 y 12; la STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 16, para la producción de carburantes y productos petrolíferos; y la STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 8, para la «planificación energética» contenida en la Ley del sector eléctrico de 1997, hoy derogada por la de 2013 antes citada, en orden a asegurar «el correcto funcionamiento del sistema eléctrico nacional» en particular «en ámbitos tan esenciales como en los de la generación o de la comercialización»).

La contradicción efectiva e insalvable entre estas normas estatales básicas y los objetivos concretos y a término señalados en el art. 19, apartados primero, letras a) y c), y segundo a), de la Ley del cambio climático de Cataluña hacen que estos no pueda considerarse un ejercicio legítimo de la competencia en materia de protección del medio ambiente (arts. 149.1.23 CE y 144 EAC). En primer lugar, porque los preceptos autonómicos citados contradicen abiertamente, hasta negarlas, esas determinaciones básicas del modelo energético establecidas por el Estado (admisibilidad de combustibles fósiles y de energía nuclear). En segundo lugar, porque una «transición energética» tan

importante, diseñada con el detalle de los preceptos mencionados, excede con mucho la perspectiva estrictamente medioambiental y aun energética, y no puede perder de vista las variadas implicaciones que trae consigo la alternativa al modelo vigente en materia económica, de reestructuración o reconversión industrial, empleo, cohesión territorial, competitividad de las empresas, formación de trabajadores, educación, etcétera, intereses todos ellos cuya tutela encuentra acomodo en otros títulos competenciales de la Constitución y los estatutos de autonomía que por fuerza deben entenderse igualmente concernidos e implicados en la decisión. Y finalmente, porque el nivel de coordinación exigido y de recursos que deben ser movilizados por los poderes públicos para poder alcanzar o aproximarse a los objetivos señalados, y los efectos de la transformación pretendida, exceden con mucho el ámbito territorial y el poder de decisión de una Comunidad Autónoma, o lo que es lo mismo, sus «intereses» exclusivos (art. 137 CE; esta «interrelación» entre intereses y competencias resulta expresamente del citado precepto constitucional y ha sido reconocida expresamente por la doctrina constitucional: por todas, STC 31/2010, FJ 118).

Por todo lo anterior debe concluirse que no pueden las comunidades autónomas decidir libre, aislada e individualmente si, y en su caso cómo, afrontan esta «transición energética», y la fecha en que debe conseguirse ésta, a modo de *dies ad quem*. Solo el Estado se encuentra en la posición y tiene las herramientas para decidir y planificar esa transformación. No solo por tener encomendadas las competencias ya señaladas de los núms. 13, 23 y 25 del art. 149.1, con el contenido que resulta de la doctrina constitucional citada en el precedente fundamento jurídico 4, sino por la necesaria coordinación con los restantes Estados miembros de la Unión Europea y con la propia Unión, con competencia en la materia, pues en un espacio sin fronteras interiores y libre circulación de mercancías, servicios personas y capitales (art. 26.2 del tratado de funcionamiento de la Unión Europea) solo actuando de manera conjunta puede afrontarse esa transformación.

En consecuencia, deben declararse inconstitucionales y nulos los apartados a) [solamente en el inciso «con el objetivo de reducir el consumo final de energía al menos un 2 por 100 anual para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030, excluyendo los usos no energéticos»] y c) del art. 19.1 y el apartado a) del art. 19.2, por establecer objetivos vinculantes, concretos, mensurables y a término de la política energética de la Generalitat incompatibles con las bases estatales.

d) Suprimidas las letras a) [en el inciso señalado] y c) del apartado primero, los restantes párrafos del art. 19.1 pueden sobrevivir sin menoscabo de las competencias estatales, puesto que no imponen la implantación a término de un modelo energético concreto incompatible con el regulado y permitido por las bases estatales, sino que, partiendo de una directriz o pauta programática, como es «la transición energética hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado, descarbonizado [y] neutro en emisiones de gases de efecto invernadero» (art. 19.1, párrafo primero), regulan una serie de medidas que no tienen que ser necesariamente imperativas, ni traducirse en la prohibición de uso de combustibles fósiles o energía nuclear. Por tal razón, no pueden considerarse incompatibles con las bases estatales.

Y, por lo mismo, tampoco hay razón para declarar inconstitucionales los apartados tercero, quinto y sexto, segundo inciso, de este art. 19, que son accesorios de los objetivos que hemos considerado constitucionalmente legítimos [en cuanto al primer inciso del art. 19.6, véase lo que se resuelve *infra* en el fundamento jurídico 11 c)].

e) En cambio, el apartado b) del art. 19.2 sí es contrario a las bases estatales, por carecer la comunidad autónoma de competencia para fijar las tarifas del sector eléctrico y gasístico, que las leyes del sector eléctrico y de los hidrocarburos atribuyen al Gobierno de la Nación (art. 17 de la Ley 24/2013, del sector eléctrico, y art. 93 de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos), habiendo declarado este Tribunal que «la regulación de un régimen económico único para todo el territorio nacional en la materia que nos ocupa tiene naturaleza básica, al ser necesaria esa regulación uniforme para calcular la retribución de los distintos operadores que realizan las diferentes actividades

destinadas al suministro eléctrico y para repercutir los costes sobre los consumidores. El sector eléctrico no solo es un sector estratégico para el funcionamiento de cualquier sociedad moderna, representando por sí mismo una parte muy importante dentro del conjunto de la economía nacional, sino que es clave como factor de producción esencial para la práctica totalidad de los restantes sectores económicos, condicionando de manera determinante en muchos casos su competitividad» [STC 18/2011, de 3 de marzo, FJ 21, para el sector eléctrico, y, en parecidos términos para el mismo sector, SSTC 148/2011, de 28 de septiembre, FJ 5, y 120/2016, de 23 de junio, FJ 5; y para el sector del gas, SSTC 135/2012, de 19 de junio, FJ 4, y 69/2018, de 21 de junio, FJ 6 b)].

f) Finalmente, el art. 19.4 merece un tratamiento separado. Dispone que «[e]l Gobierno [de la Generalitat] no concederá permisos de exploración para la obtención de gas y petróleo de esquisto por fracturación hidráulica horizontal (*fracking*), incluida la relacionada con la obtención de gas metano de capas de carbón con utilización de fracturación inducida».

La técnica de la fractura hidráulica o *fracking* está regulada y admitida por el artículo 9.5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, añadido por la disposición adicional segunda de la Ley 17/2013, de 29 de octubre. Según este precepto: «[e]n el desarrollo de los trabajos a ejecutar en el marco de los títulos señalados en este artículo podrán aplicarse métodos geofísicos y geoquímicos de prospección, perforación de sondeos verticales o desviados con eventual aplicación de técnicas habituales en la industria, entre ellas, la fracturación hidráulica, la estimulación de pozo así como técnicas de recuperación secundaria y aquellos otros métodos aéreos, marinos o terrestres que resulten necesarios para su objeto».

Varias comunidades autónomas han aprobado leyes estableciendo sin embargo su prohibición, con diferente intensidad, y este Tribunal se ha pronunciado sobre ellas en las SSTC 106/2014, de 24 de junio; 134/2014, de 22 de julio; 208/2014, de 15 de diciembre; 73/2016, de 14 de abril; 8/2018, de 25 de enero, y 65/2018, de 7 de junio.

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

Las SSTC 8/2018 y 65/2018 declararon, por el contrario, que las comunidades autónomas podían «imponer deberes y cargas para el otorgamiento de autorizaciones, permisos y concesiones mineras con la finalidad de proteger el medio ambiente, siempre que las mismas sean razonables y proporcionadas al fin propuesto y no alteren el ordenamiento básico en materia de régimen minero y energético» [STC 8/2018, FJ 4 b), por referencia a la prohibición establecida sobre los «espacios clasificados como de riesgo de vulnerabilidad media, alta o muy alta en el mapa de vulnerabilidad a la contaminación de los acuíferos de la comunidad autónoma vasca»], así como regular un instrumento de planificación para la zonificación del territorio de la comunidad autónoma del que pudiesen resultar prohibiciones sobre «zonas determinadas de su territorio atendiendo a valoraciones individualizadas efectuadas por la administración», igualmente razonables y proporcionadas (STC 65/2018, FJ 9, por referencia al «plan estratégico de la utilización de la fractura hidráulica» de Castilla-La Mancha).

El art. 19.4 no contiene limitaciones razonables y proporcionadas a la técnica del *fracking*, ni permite al Gobierno autonómico margen de apreciación alguno, sino que prohíbe, de manera absoluta e incondicionada, el otorgamiento de permisos de exploración para trabajos que requieran la técnica del *fracking*. En consecuencia, no se

ajusta a la doctrina de las SSTC 8/2018 y 65/2018 y debe ser declarado inconstitucional y nulo.

11. Por lo que respecta a las disposiciones adicionales y finales expresamente impugnadas «por conexión» con este art. 19, su tenor es el siguiente:

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

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

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

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

4. El departamento competente en materia de medio ambiente debe establecer objetivos concretos, sectoriales, de regulación vinculante y con indicadores anuales para períodos de cinco años, teniendo en cuenta los sectores que tienen más potencial de reducción de emisiones con menores costes económicos y basándose en su política de transición energética, con la redacción del correspondiente plan de transición energética, y en lo establecido por la presente ley».

«Disposición adicional segunda. *Mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito de la energía.*

El Gobierno debe impulsar la aprobación de un pacto nacional para la transición energética de Cataluña. Este pacto, junto con el Plan de la energía y cambio climático de Cataluña (2012-2020), y los documentos que se deriven son los elementos de planificación de las políticas de mitigación en el ámbito energético».

«Disposición adicional tercera. *Estrategia catalana de adaptación al cambio climático con el horizonte 2013-2020.*

La Estrategia catalana de adaptación al cambio climático con el horizonte 2013-2020 (Escacc), aprobada por un acuerdo del Gobierno del 13 de noviembre de 2012, es, con las modificaciones pertinentes derivadas de los acuerdos internacionales que vayan produciéndose, de acuerdo con los artículos 10.1, 28.1 y 28.2, el elemento de planificación de las políticas de adaptación a partir del cual los departamentos de la Generalidad, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben desarrollar los planes de acción sectoriales correspondientes de acuerdo con el artículo 10.3».

«Disposición final quinta. *Fondo Climático.*

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

«Disposición final sexta. *Desarrollo de estrategias específicas en materia de energía.*

De acuerdo con el artículo 19, el departamento competente en materia de energía debe desarrollar, en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, las siguientes estrategias específicas:

- a) El desarrollo de un marco normativo que favorezca el autoconsumo energético a partir de energías renovables.
- b) El fomento de la generación de energía distribuida y la implantación de redes de distribución de energía inteligentes.
- c) La promoción del modelo contractual de rendimiento energético con garantía de ahorro como forma prioritaria de colaboración pública y privada para la renovación energética de edificios y equipamientos públicos.
- d) El desarrollo e impulso de una estrategia catalana de infraestructuras de recarga de vehículo eléctrico que permita desplegar puntos de recarga vinculados a las viviendas y lugares de trabajo y profundizar en la formación de los instaladores, de los administradores de fincas y de los promotores de edificios.
- e) La planificación y el despliegue de la red rápida estratégica para garantizar la cobertura de suministro en desplazamientos interurbanos con distancias máximas de 150 kilómetros o las que se determinen a medida que avance la tecnología de almacenamiento eléctrico».

De su lectura se colige que dos de estas disposiciones se vinculan directamente con el art. 19 (disposición adicional segunda y disposición final sexta); dos que no guardan relación con él, sino que remiten expresamente a otros preceptos de la ley (disposición adicional tercera y disposición final quinta); y una última que, vinculándose con la materia de «energía» y los objetivos marcados en el art. 19, no agota en ella su contenido (la disposición adicional primera).

a) Las disposiciones adicional segunda y final sexta guardan relación directa con el ámbito de la energía y con el art. 19. La disposición adicional segunda ordena al Gobierno aprobar el «pacto nacional para la transición energética de Cataluña» como elemento de «planificación de las políticas de mitigación en el ámbito energético». Y la disposición final sexta dispone que «de acuerdo con el artículo 19, el departamento competente en materia de energía debe desarrollar en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley, las siguientes estrategias específicas», que detalla.

Sin embargo, en la medida en que ninguna de estas disposiciones contiene objetivos vinculantes, concretos, mensurables y a término de la política energética de la Generalitat, como los de los apartados del art. 19 ya anulados en el fundamento jurídico anterior, la simple habilitación al Gobierno de la Generalitat para aprobar el «pacto nacional para la transición energética de Cataluña» y al departamento competente en materia de energía para «desarrollar» una serie de «estrategias» no vulnera el orden constitucional de distribución de competencias. Como ya hemos recordado más arriba, en relación con los planes de mitigación y adaptación (véase, *supra*, fundamento jurídico 8 *in fine*), no corresponde a este Tribunal «anticiparse ni hacer hipótesis sobre los resultados» de una habilitación conferida por el legislador a la administración, ni hacer «pronunciamientos preventivos» sobre la aplicación o «uso torticero de las normas» objeto de recurso (STC 65/2018, FJ 4, con cita de otras).

b) Las disposiciones adicional tercera y final quinta, por su parte, no guardan relación con el art. 19 o con el ámbito de la energía, al menos directamente. La primera se vincula expresamente con los arts. 10 y 28, y la segunda remite a reglamento del funcionamiento del fondo climático al que deben destinarse los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión, por lo que debe entenderse vinculada con las normas que regulan el citado fondo y el régimen de comercio de derechos de emisión (arts. 51 y 52, también impugnados).

Según la disposición adicional tercera, la «estrategia catalana de adaptación al cambio climático con el horizonte 2013-2020», ya aprobada por el Gobierno autonómico en 2012, es «de acuerdo con los artículos 10.1, 28.1 y 28.2 el elemento de planificación de las políticas de adaptación a partir del cual los departamentos [...] deben desarrollar los planes de acción sectoriales correspondientes de acuerdo con el art. 10.3». De estos dos preceptos a que remite expresamente esta disposición, el art. 28 regula las competencias del Gobierno en la materia y no ha sido impugnado, y el recurso contra el art. 10 ha sido desestimado. En consecuencia, teniendo en cuenta además que la disposición se refiere a un documento ya aprobado por el Gobierno de la Generalitat en 2012, y no impugnado por el Gobierno de la Nación, no existe motivo para declarar la inconstitucionalidad de esta disposición.

La disposición final quinta remite a reglamento la regulación del funcionamiento del fondo climático ordenando expresamente incorporar al mismo los ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión. Ello no guarda tampoco conexión con el art. 19 y las competencias en materia de energía, o al menos sus efectos no se ciñen y agotan en ese sector. Su conexión inmediata es con los arts. 51 y 52, y en consecuencia no puede declararse la inconstitucionalidad por su relación con el art. 19 [sin perjuicio de que pueda serlo por su relación con los otros dos, en relación con la impugnación autónoma realizada por esta razón en el escrito de interposición –véase el antecedente 1 I)– a lo que daremos respuesta detallada más adelante, en el fundamento jurídico 15].

c) Finalmente, la disposición adicional primera regula los «objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero». Tiene el siguiente tenor:

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

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

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

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

4. El departamento competente en materia de medio ambiente debe establecer objetivos concretos, sectoriales, de regulación vinculante y con indicadores anuales para períodos de cinco años, teniendo en cuenta los sectores que tienen más potencial de reducción de emisiones con menores costes económicos y basándose en su política de transición energética, con la redacción del correspondiente plan de transición energética, y en lo establecido por la presente ley».

El apartado tercero, relativo a los objetivos de reducción de emisiones en el ámbito de la energía es inconstitucional y nulo por los mismos motivos expresados en el fundamento jurídico anterior: vulneración de las bases estatales que reconocen el derecho de los productores de energía a usar las fuentes que consideren más adecuadas [arts. 26.1 a) de la Ley del sector eléctrico, 2 y concordantes de la Ley de minas, y 28 y ss. de la Ley sobre energía nuclear].

Los demás apartados (primero, segundo y cuarto) tienen un alcance general, y no se ciñen al ámbito de la energía. Sin embargo, deben seguir la misma suerte porque vulneran la legislación básica del Estado sobre emisiones contaminantes, en los mismos términos que el art. 7.3 también recurrido (y ya declarado inconstitucional y nulo en el precedente fundamento jurídico 8). Estos apartados señalan directamente objetivos vinculantes, concretos, mensurables y a término de reducción de emisiones contaminantes que son inconciliables con la posibilidad y el derecho a emitir gases de efecto invernadero reconocidos por el Estado en la citada Ley 1/2005 y en la Ley 34/2007 y Real Decreto Legislativo 1/2016, también citados, sin más condición que

solicitar la autorización preceptiva, pagar por ello, cumplir las obligaciones formales correlativas y no sobrepasar los valores límite de emisión y los objetivos de calidad del aire, según ya hemos explicado más arriba. En consecuencia, deben declararse inconstitucionales y nulos.

La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de esta disposición adicional primera, que regula los «objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero», debe llevar aparejada también la nulidad del apartado sexto del art. 19, primer inciso, que se refiere expresamente a esos objetivos, al disponer que «la planificación energética debe incorporar los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la presente ley».

12. El siguiente artículo recurrido es el artículo 21.4, que dice:

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

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

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

Procede, por tanto, declarar inconstitucional y nulo este art. 21.4.

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

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

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

Para el recurrente, los preceptos inciden sobre –y vulneran– las competencias del Estado en materia de planificación económica y garantía de la unidad de mercado

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

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

a) Si el art. 24.3, en su primer inciso, se entendiera como una norma que prohíbe la fabricación de vehículos motorizados nuevos de combustión interna fósil a partir de 2030, ello podría dar lugar a una vulneración de las competencias estatales en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor (art. 149.1.21 CE), que comprende la determinación de las «las condiciones que deben llenar los vehículos que circulan» (STC 59/1985, de 6 de mayo, FJ 4), o en materia de industria, que forma parte del art. 149.1.13 CE (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 84), y comprende la «ordenación de sectores industriales» y, en particular, las «actividades públicas relacionadas con la fabricación y homologación de productos industriales –en este caso, de vehículos–», la «regulación de los procesos de fabricación de esos elementos [y] las actividades ejecutivas de verificación reglada del cumplimiento de los requisitos técnicos exigidos» (STC 203/1992, de 26 de noviembre, FJ 2).

Sin embargo, este precepto es susceptible de una lectura respetuosa con las competencias estatales señaladas. A diferencia del art. 19 o de la disposición adicional primera, este artículo no contiene mandatos y objetivos concretos y vinculantes que impliquen necesariamente una transformación del modelo de fabricación de vehículos incompatible con el establecido por el Estado. Dados los términos en los que está redactado, el art. 24.3 solamente obliga a «promover las medidas» que permitan conseguir el objetivo propuesto –es decir, que los vehículos nuevos a partir de 2030 no sean de combustión interna fósil–, no a alcanzar ese objetivo.

Así entendido, este art. 24.3, en su primer inciso, no es contrario al orden constitucional de distribución de competencias, y así se dispondrá en el fallo.

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

En consecuencia, el art. 24.3, segundo inciso («y para que el sector de la automoción pase de un modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes»), es inconstitucional y nulo.

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

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

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

Por lo expuesto, el art. 24.4 es inconstitucional y nulo.

14. Por razones de método dejaremos para el final el examen de los arts. 40 a 50, que siguiendo el orden de la ley correspondería examinar ahora pero que, al regular el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica, exigen un tratamiento diferenciado, no basado en los sectores y materias enumerados en el art. 149 CE y EAC sino en los límites a la potestad tributaria de las comunidades autónomas establecidos conforme al art. 133.2 CE en el art. 6 LOFCA.

15. Del art. 51, que crea el «fondo climático» como «fondo de carácter público, sin personalidad jurídica, adscrito al departamento competente en materia de cambio climático y que tiene como objetivo convertirse en un instrumento necesario para la ejecución de políticas y acciones de mitigación y adaptación del cambio climático» (apartado primero), se recurren las letras a) y b) del apartado tercero:

«El Fondo Climático se financia con los siguientes recursos económicos:

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

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

El encabezamiento y el suplico del recurso, y la exposición del motivo dedicado a este art. 51 en el escrito de interposición, incluyen también el «inciso final del apartado primero» como objeto de recurso. Sin embargo, el escrito rector ni identifica el «inciso final» a que se refiere, ni incluye tampoco ninguna motivación específica respecto al mismo. En consecuencia, y en línea con lo peticionado por el Gobierno de la Generalitat, debe quedar al margen de nuestro análisis.

Por su parte, el apartado tercero a) se recurre por incluir entre los recursos económicos del fondo climático «el 50 por 100 de los ingresos obtenidos con el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica», que el escrito rector considera contrario a la Constitución. Por lo tanto, su constitucionalidad depende de la del impuesto a que se refiere y se resolverá conjuntamente con la de los artículos que lo regulan (arts. 40 a 50).

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

Tal y como ha quedado reflejado en los fundamentos jurídicos 5 a) y 8 d) (i), el art. 22 del Reglamento (UE) 1031/2010 dispone que «cada Estado miembro designará un subastador». Y de acuerdo con la Ley estatal 1/2005, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la organización de las subastas se encomienda a la Secretaría de Estado de Cambio Climático (arts. 14.3 y 39.2).

Por su parte, la mencionada disposición adicional quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, aún en vigor, tiene el siguiente contenido, resultante de su modificación por la disposición adicional decimosexta de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico:

«Disposición adicional quinta. *Aportaciones para la financiación del sector eléctrico.*

1. En las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año se destinará a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, un importe equivalente a la suma de los siguientes:

a) La estimación de la recaudación anual derivada de los tributos incluidos en la ley de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.

b) El 90 por 100 del ingreso estimado por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 450 millones de euros.

2. El 10 por 100 del ingreso estimado por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 50 millones de euros, se afecta a la política de lucha contra el cambio climático [...]».

De este conjunto normativo resulta con claridad que los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero son de titularidad estatal, y en consecuencia el Estado puede destinarlos a los fines que considere convenientes u oportunos. La doctrina de este Tribunal ha reconocido el «señorío del Estado sobre su presupuesto», es decir, su «capacidad de decisión sobre el empleo de sus propios recursos», que hace que «el Estado pued[a] asignar sus recursos a cualquier finalidad lícita», sin perjuicio de que, al hacerlo, en la programación o ejecución de ese gasto deba respetar el orden constitucional de distribución de competencias (STC 13/1992, de 6 de febrero, FJ 7). También el Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge este principio, aunque en sentido inverso, pues al regular la «tipología de las competencias» (capítulo I del título IV), y en concreto la «actividad de fomento» (art. 114), dice lo siguiente: «Corresponde a la Generalitat, en las materias de su competencia, el ejercicio de la actividad de fomento. A tal fin, la Generalitat puede otorgar subvenciones con cargo a fondos propios» (art. 114.1 EAC).

Este principio de «señorío» del Estado y de las comunidades autónomas sobre los «propios recursos» (STC 13/1992, FJ 7) o sobre los «fondos propios» (art. 114.1 EAC) obliga, desde perspectiva contraria, a abstenerse de efectuar «actos de disposición» o «afirmaciones competenciales» sobre recursos ajenos [*mutatis mutandis*, STC 128/2016, ya citada, FJ 6 c), caso de las «estructuras de Estado»]. Así lo impone, por lo demás, el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) entendido en su sentido más básico como «claridad y certeza del Derecho» (STC 118/1996, FJ 8).

En fin, si desde esta STC 118/1996, FJ 8, seguida de la fundamental STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 12 c), hemos venido repitiendo que el Estado no puede dictar normas al margen de sus competencias con el exclusivo propósito de colmar una eventual laguna en los ordenamientos autonómicos, por la misma razón debemos concluir que no pueden tampoco las comunidades autónomas regular el destino de los ingresos del Estado ni siquiera, como proponen los letrados autonómicos, para atender a la hipótesis –evento futuro e incierto que puede no llegar a producirse nunca, como expresamente reconocen– de que el Estado pueda decidir en algún momento asignar esos fondos a fines que exijan su territorialización en los términos establecidos por la doctrina de este Tribunal [STC 13/1992, FJ 8 b)] y el bloque de la constitucionalidad (art. 114.3 EAC).

La letra b) del art. 51.3, al perturbar esta competencia del Estado para decidir sin interferencias ilegítimas sobre el destino de los propios recursos, es por lo tanto inconstitucional y nula.

Y la misma consideración merece, por identidad de razón, el inciso de la disposición final quinta que ordena al Gobierno de la Generalitat, cuando apruebe el reglamento sobre el funcionamiento del fondo climático, incorporar al mismo «los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se acuerden con el Estado». La mención a un «acuerdo con el Estado» igualmente hipotético no permite sanar la vulneración competencial que representa disponer sobre recursos y fondos ajenos. La declaración de nulidad debe extenderse a la conjunción final «y», a fin de mantener la coherencia del precepto, que pasa así a decir: «El Gobierno, en el plazo de un año a contar desde la aprobación de la presente ley, debe establecer por reglamento el funcionamiento del fondo climático, que, transitoriamente, hasta que no estén desarrollados los instrumentos de fiscalidad ambiental, debe incorporar... una partida presupuestaria ordinaria para la lucha contra el cambio climático».

16. Del art. 52, dedicado al «régimen de comercio de derechos de emisión», se impugnan formalmente los apartados primero y tercero, que tienen el siguiente tenor:

«Artículo 52. *Régimen de comercio de derechos de emisión.*

1. Corresponde al departamento competente en materia de cambio climático la autorización, la supervisión, el control y el seguimiento en Cataluña de todas las actividades incluidas en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea, transitoriamente hasta que se adopte un nuevo instrumento más eficaz de lucha contra el cambio climático.

[...]

3. El Gobierno debe establecer por reglamento los mecanismos de habilitación, acreditación de verificadores y certificación de personas físicas que puedan cumplir las tareas de verificación, de acuerdo con la normativa europea, así como la supervisión de sus actuaciones».

a) El art. 52.1 atribuye al departamento competente en materia de cambio climático «la autorización, la supervisión, el control y el seguimiento en Cataluña de todas las actividades incluidas en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea». El recurrente no niega la titularidad de estas competencias por la comunidad autónoma, de acuerdo con el sistema de la Ley 1/2005: el motivo de la impugnación es que este apartado primero «al no discriminar» en la atribución que hace de competencias ejecutivas a la Administración de la Generalitat las competencias ejecutivas relacionadas con el sector de la aviación reservadas al Estado en la Ley 1/2005 (arts. 37 a 42), vulnera las competencias de éste. Los representantes del Parlamento y del Gobierno de la Generalitat admiten este reproche y entienden que la recta interpretación del precepto pasa por entender que solamente se refiere a las competencias «que le son propias» a la Generalitat (escrito de alegaciones del Parlamento) o «asumidas» por ella, de manera que «debe interpretarse» que el precepto solamente se refiere a estas «sin perjuicio de las competencias de ejecución estatal por lo que hace al sector de la aviación» (escrito de alegaciones del Gobierno autonómico).

La Directiva 2008/101/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, modificó la Directiva 2003/87/CE para incluir el sector de la aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, hasta entonces excluido. Esta Directiva fue transpuesta al Derecho interno mediante la Ley 13/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 1/2005, formalmente básica al amparo de los núms. 13 y 23 del art. 149.1 CE, según su disposición final primera.

Casi al mismo tiempo se modificaba el sistema originario de comercio de derechos de emisión basado en planes nacionales de asignación de derechos organizados de forma centralizada y gratuita, que se sustituyó por el método de subasta (Directiva 2009/29/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, de modificación de la Directiva 2003/87/CE, también transpuesta a Derecho interno por esa misma Ley 13/2010). Sin embargo, el régimen de comercio de derechos en el sector de la aviación se mantuvo basado en la asignación centralizada y gratuita de derechos, exceptuándose solamente el 15 por 100 del total de derechos de emisión que corresponden a cada Estado en ese sector, que sí deben repartirse por el método de la subasta (arts. 3 *quater* y 3 *quinquies* de la Directiva 2003/87/CE, redactados por la Directiva 2008/101/CE, y arts. 38 y 39 de la Ley 1/2005, añadidos por la Ley 13/2010).

Este diferente método de asignación de derechos de emisión (asignación centralizada y gratuita vs subasta), unido a la esencial diferencia entre la movilidad y supra territorialidad característica del transporte aéreo frente al carácter fijo de las instalaciones sometidas a autorización de emisiones de las comunidades autónomas, justifica la asunción de potestades ejecutivas por el Estado en este sector, pues es él quien, conforme a la Ley 1/2005 (art. 36), que sigue en este punto las directrices de la Directiva 2008/101/CE (art. 3 *octies*), debe recibir y aprobar, en su caso, los planes de

seguimiento que deben presentar los operadores aéreos incluyendo las medidas que permitan el seguimiento y control de sus emisiones. Estos planes de seguimiento juegan así un papel equivalente al de las autorizaciones de emisión a que están sujetas las «instalaciones fijas» (rúbrica del capítulo II de la Directiva 2003/87/CE), que otorgan las comunidades autónomas, según el art. 4 de la Ley 1/2005. Sin embargo, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, el Estado puede asumir competencias ejecutivas con carácter básico «cuando no quepa establecer ningún punto de conexión que permita el ejercicio de las competencias autonómicas o cuando además del carácter supra autonómico del fenómeno objeto de la competencia, no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública ejercida sobre él y, aun en este caso, siempre que dicha actuación tampoco pueda ejercerse mediante mecanismos de cooperación o de coordinación y, por ello, requiera un grado de homogeneidad que solo pueda garantizar su atribución a un único titular, forzosamente el Estado, y cuando sea necesario recurrir a un ente supra-ordenado con capacidad de integrar intereses contrapuestos de sus componentes parciales, sin olvidar el peligro inminente de daños irreparables, que nos sitúa en el terreno del estado de necesidad» [por todas, STC 69/2018, de 21 de junio, FJ 5 c), con cita de otras].

En este caso, la asunción por las comunidades autónomas de esta competencia ejecutiva condicionaría y perturbaría la competencia estatal exclusiva en materia de control del espacio aéreo y tránsito y transporte aéreo del art. 149.1.20 CE, lo que no resulta admisible desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias [así, STC 161/2014, de 7 de octubre, FJ 6 i), validando la competencia del Estado para determinar las servidumbres legales, incluidas las acústicas, de todos los aeropuertos; y STC 68/1984, de 11 de junio, FJ 7, también validando la competencia del Estado para aprobar los proyectos de todos los aeropuertos y sus modificaciones en tanto que «cualquier aeropuerto, sea cual sea su calificación, genera algún tráfico que incide sobre la estructuración y ordenación del espacio aéreo»].

La necesaria preservación de estas competencias estatales obliga a hacer una lectura restringida del art. 52.1, de modo que la referencia a las competencias en materia de autorización, supervisión, control y seguimiento de las actividades incluidas en el régimen de comercio de derechos de emisión que el precepto atribuye a la Generalitat de Cataluña deben entenderse referidas solamente a las que la Ley 1/2005 atribuye a las comunidades autónomas, excluyendo en particular las competencias ejecutivas estatales sobre el sector de la aviación establecidas en el capítulo IX de la Ley 1/2005. Al igual que en el caso del art. 16.3 (fundamento jurídico 9), y a diferencia de los impedimentos apreciados en el art. 21.4 (fundamento jurídico 12), el tenor literal del precepto permite esta interpretación.

En consecuencia, esta interpretación conforme es posible y se llevará al fallo.

b) El apartado tercero del art. 52 remite a desarrollo reglamentario por el Gobierno de la Generalitat la regulación de «los mecanismos de habilitación, acreditación de verificadores y certificación de personas físicas que puedan cumplir las tareas de verificación, de acuerdo con la normativa europea, así como la supervisión de sus actuaciones». Según el abogado del Estado, esta remisión a reglamento, por lo que se refiere a los mecanismos de «acreditación de verificadores», vulnera la competencia estatal para designar un único acreditador resultante de la exigencia contenida en el art. 54 del Reglamento (UE) 600/2012, de la Comisión, de 21 de junio de 2012, que el Estado ha ejercido mediante la disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la infraestructura para la calidad y la seguridad industrial, que atribuye esta función a la Entidad Nacional de Acreditación. Los letrados autonómicos se oponen a esta pretensión y reputan constitucional la encomienda realizada en el precepto, correlato de la competencia autonómica en materia medioambiental (arts. 149.1.123 CE y 144 EAC).

Todas las partes citan en apoyo de sus respectivas pretensiones sentencias anteriores del Tribunal sobre la materia, en concreto las SSTC 15/2018, de 22 de febrero, 141/2016, de 21 de julio, 20/2014, de 10 de febrero, y 33/2005, de 17 de febrero,

si bien interpretándolas de manera diferente y extrayendo de ellas consecuencias contrapuestas. En ellas, básicamente, este Tribunal ha reconocido:

(i) Que la regulación de los «verificadores medioambientales y de las entidades que han de acreditarlos [...] presenta una conexión más estrecha con la materia de "medio ambiente" que con la de "industria", pues es evidente que el sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales está destinado a prevenir los efectos perjudiciales o nocivos que las actividades producen sobre el entorno ambiental y sobre los seres vivos» (STC 33/2005, FJ 5); y que la actividad de designación de una entidad de acreditación es función de carácter ejecutivo (STC 33/2005, FJ 11).

Este encuadramiento competencial y carácter llevó a la STC 33/2005 a hacer una interpretación conforme de la disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995 invocada el recurso, en el sentido de «entender que las funciones que en tal condición se le asignan corresponden a ámbitos diversos al medioambiental –que es el único en el que se plantea la controversia competencial– [...] así entendidas, las disposiciones impugnadas del Real Decreto 2200/1995 no vulneran las competencias de la Generalitat de Cataluña en relación con las entidades de acreditación de verificadores medioambientales» (FJ 9). Esta disposición adicional tercera del Real Decreto 2200/1995 fue posteriormente derogada por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) núm. 765-2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) núm. 339-1993. Y por la misma razón, la STC 20/2014 interpretó que el artículo único de este Real Decreto 1715/2010, que designa a la Entidad Nacional de Acreditación como único organismo nacional de acreditación, «no regula la acreditación de los verificadores medioambientales. Así interpretado, el precepto no vulnera las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de medio ambiente» [FJ 3 b)].

(ii) Finalmente, la STC 15/2018, FJ 9, analizó expresamente el sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero establecido en la Ley 1/2005 y su normativa de desarrollo, y concluyó que «en el ámbito de dicho régimen –el mercado de emisiones creado y armonizado en la Unión Europea a través de la ya citada Directiva 2003/87/CE– la normativa básica estatal por la que se transpuso a nuestro ordenamiento interno reconoció la competencia de las comunidades autónomas a los efectos de designar a organismos de acreditación o de realizar el reconocimiento formal de verificadores (art. 22 de la Ley 1/2005 por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en relación con el art. 4 del Real Decreto 1315/2005 por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones sujetas a la Ley 1/2005). Además, se reguló de forma exhaustiva tanto los criterios para la verificación de las emisiones (anexo IV de la Ley 1/2005), como para la acreditación de los verificadores por las comunidades autónomas (art. 9 del Real Decreto 1315/2005). En definitiva, para el supuesto de los verificadores que actúan en el marco del régimen europeo de comercio de emisiones, el legislador estatal no consideró en su momento que concurrían los requisitos necesarios para declarar básico, y por tanto competencia del Estado, el reconocimiento de los verificadores ambientales».

Así pues, al no concurrir la premisa del motivo del recurso, que es la designación por el Estado de la Entidad Nacional de Acreditación como único acreditador en el sistema de comercio de derechos de emisión, necesariamente debe desestimarse éste, sin necesidad de ningún razonamiento adicional.

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

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

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

Conforme a nuestra reiterada doctrina «la admisibilidad de la interpretación conforme requiere que la interpretación compatible con la Constitución sea efectivamente deducible de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de una norma contra su sentido evidente y, por ende, la creación de una norma nueva para concluir que esa reconstrucción es la norma constitucional, con la consiguiente asunción por el Tribunal Constitucional de una función de legislador positivo que institucionalmente no le corresponde» (SSTC 30/2011, de 16 de marzo, FJ 11, y 32/2011, de 17 de marzo, FJ 9; 80/2012, de 18 de abril, FJ 10; 5/2013, de 17 de enero, FJ 3; 86/2014, de 29 de mayo, FJ 8; 14/2015, de 5 de febrero, FJ 5, y 59/2016, de 17 de marzo, FJ 5).

Pues bien, al igual que sucede con el art. 21.4 (véase *supra* el fundamento jurídico 12), la interpretación sostenida por los representantes de la Generalitat no satisface los presupuestos señalados. La disposición impugnada encomienda al Gobierno autonómico hacer gestiones, no ante órganos o entidades indeterminadas, sino precisamente «ante los organismos competentes para declarar el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos», una declaración que queda completamente extramuros de la soberanía y competencia del Estado, que alcanza solamente al mar territorial, la plataforma continental y la zona económica exclusiva (art. 132.2 CE) sobre los que tiene el derecho a explotar sus recursos naturales de acuerdo con el Derecho internacional [arts. 56.1 a) y 77.1 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 («Boletín Oficial del Estado» de 14 de febrero de 1997)]. De modo que una declaración como la pretendida en esta disposición solo podrían hacerla, en su caso, el conjunto de Estados ribereños del mar Mediterráneo con derechos de explotación correlativos.

Por esta razón, la disposición adicional séptima, entendida en su recto sentido, no solo vulnera la competencia del Estado sobre los recursos del subsuelo marino en los términos señalados, que en Derecho interno se amparan en el art. 149.1.25 CE; interfiere, además, en su competencia en materia de relaciones internacionales (art. 149.1.3 CE), que incluye la coordinación de las actividades con proyección externa de las comunidades autónomas a fin de evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la

dirección y puesta en ejecución de la política exterior que corresponde en exclusiva al Estado (arts. 11 y 35 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, y STC 85/2016, de 28 de abril, que desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra varios de sus preceptos, FJ 8).

En consecuencia, la disposición adicional séptima debe declararse inconstitucional y nula.

18. Se impugna a continuación la disposición transitoria tercera, apartado segundo, que dispone que «los departamentos competentes en materia de energía y vivienda del Gobierno deben establecer, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la presente ley, los requisitos que debe cumplir un edificio para ser considerado de consumo de energía casi nulo». El precepto guarda relación y ha de examinarse conjuntamente con el art. 4 e), tal y como ya se avanzó en el precedente fundamento jurídico 8 a). Según este art. 4 e), a los efectos de la ley, se entiende «edificio de consumo energético casi nulo» el «edificio con un nivel de eficiencia energética muy elevado, calculada de acuerdo con la metodología establecida por el anexo I de la Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo, relativa a la eficiencia energética de los edificios. La cantidad casi nula o muy baja de la energía requerida debe estar ampliamente cubierta por energía procedente de fuentes renovables, incluida la energía producida in situ o en el entorno del edificio».

El abogado del Estado argumenta que la comunidad autónoma no puede definir normativamente el concepto de «edificios de consumo energético casi nulo» ya que este concepto ha sido fijado en la normativa estatal, en concreto en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía. Dice esta disposición:

«Se define como edificio de consumo de energía casi nulo, en el ámbito de la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, aquel edificio con un nivel de eficiencia energética muy alto, que se determinará de conformidad con el anexo I de la citada Directiva. La cantidad casi nula o muy baja de energía requerida debería estar cubierta, en muy amplia medida, por energía procedente de fuentes renovables, incluida energía procedente de fuentes renovables producida "in situ" o en el entorno».

Una definición que, de acuerdo con la disposición adicional cuarta de este Real Decreto 56/2016, se ampara en el ejercicio de las competencias de las reglas 13, 23 y 25 del art. 149.1 CE.

Las representaciones del Gobierno y Parlamento de la Generalitat solicitan la desestimación de la impugnación precisamente porque recoge una definición «idéntica» o «prácticamente idéntica» a la efectuada por el Estado.

a) El concepto normativo de «edificio de consumo de energía casi nulo» viene predeterminado, efectivamente, por el Derecho europeo. La Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios, dispone en sus art. 2.2 («Definiciones»), que «edificio de consumo de energía casi nulo» es el «edificio con un nivel de eficiencia energética muy alto, que se determinará de conformidad con el anexo I. La cantidad casi nula o muy baja de energía requerida debería estar cubierta, en muy amplia medida, por energía procedente de fuentes renovables, incluida energía procedente de fuentes renovables producida *in situ* o en el entorno».

Ahora bien, como ya hemos advertido (véase *supra* fundamento jurídico 9), no existe un título competencial específico para el cumplimiento o transposición de normas europeas, sino que estas deben ser introducidas en el ordenamiento interno de acuerdo

con el reparto de competencias efectuado en la Constitución y el bloque de la constitucionalidad. De modo que no importa a los efectos de este proceso si las definiciones estatal o autonómica de esta figura del «edificio de consumo de energía casi nulo» se ajustan o no a la definición comunitaria, sino quién puede establecerla en Derecho interno de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias.

Para ello, debemos atender al sentido de la definición en el ordenamiento, es decir, a su propósito.

b) La Directiva 2010/31/UE, antes citada, persigue «fomenta[r] la eficiencia energética de los edificios sitos en la Unión» (art. 1) y a tal efecto dispone que «cada Estado miembro establecerá una estrategia a largo plazo para apoyar la renovación de sus parques nacionales de edificios residenciales y no residenciales, tanto públicos como privados, transformándolos en parques inmobiliarios con alta eficiencia energética y descarbonizados antes de 2050, facilitando la transformación económicamente rentable de los edificios existentes en edificios de consumo de energía casi nulo» (art. 2 bis.1, añadido por la Directiva (UE) 2018/844 del Parlamento Europeo y del Consejo). Ahora bien, sin perjuicio de esa estrategia a largo plazo, la Directiva 2010/31/UE también obliga a los Estados miembros a asegurarse de que «a) a más tardar el 31 de diciembre de 2020, todos los edificios nuevos sean edificios de consumo de energía casi nulo, y de que b) después del 31 de diciembre de 2018, los edificios nuevos que estén ocupados y sean propiedad de autoridades públicas sean edificios de consumo de energía casi nulo» (art. 9.1).

A tal efecto, la disposición adicional segunda del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios, modificada por el Real Decreto 564/2017, de 2 de junio, establece:

«Disposición adicional segunda. *Edificios de consumo de energía casi nulo.*

1. A más tardar el 31 de diciembre de 2020, los edificios nuevos serán edificios de consumo de energía casi nulo, definidos en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

2. Los edificios nuevos que vayan a estar ocupados y sean de titularidad pública, serán edificios de consumo de energía casi nulo después del 31 de diciembre de 2018.

3. Los requisitos mínimos que deben satisfacer esos edificios serán los que en cada momento se determinen en el Código Técnico de la Edificación».

Esta norma se dicta al amparo de los mismos núms. 13, 23 y 25 del art. 149.1. CE (disposición final segunda del Real Decreto 235/2013 en el que se contiene formalmente, y disposición final cuarta del Real Decreto 56/2016, que la modificó).

c) De acuerdo con la propia Directiva 2010/31/UE, que establece el concepto de «edificio de consumo de energía caso nulo», la metodología de cálculo de la eficiencia energética de esos edificios no tiene por qué ser única en cada Estado, pues dispone en su art. 3: «Los Estados miembros aplicarán una metodología de cálculo de la eficiencia energética de los edificios con arreglo al marco general común que se expone en el anexo I. Dicha metodología se adoptará a escala nacional o regional».

No obstante, como ya hemos visto (disposición adicional segunda, apartado tercero, del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, recién transcrita) el Estado ha establecido unos «requisitos mínimos que deben satisfacer esos edificios» nuevos que «serán los que en cada momento se determinen en el Código Técnico de la Edificación». Este código ha sido aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, dictado en desarrollo de la habilitación reglamentaria contenida en el art. 3.1 y disposición final segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, y con carácter básico

al amparo de las competencias que se atribuyen al Estado en los artículos 149.1.16, 23 y 25 (disposición final primera del Real Decreto).

El art. 3.1 de la Ley de ordenación de la edificación, amparada en los mismos títulos competenciales, a los que añade el art. 149.1.21 CE, según su disposición final primera, apartado b), establece una serie de «requisitos básicos de la edificación» «con el fin de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente» y que deberán satisfacerse. En concreto en su subapartado c 3) se refiere a los requisitos de «ahorro de energía y aislamiento térmico, de tal forma que se consiga un uso racional de la energía necesaria para la adecuada utilización del edificio».

Y el art. 15 del Código Técnico de la Edificación, titulado «Exigencias básicas de ahorro de energía (HE)», dispone:

«1. El objetivo del requisito básico "Ahorro de energía" consiste en conseguir un uso racional de la energía necesaria para la utilización de los edificios, reduciendo a límites sostenibles su consumo y conseguir asimismo que una parte de este consumo proceda de fuentes de energía renovable, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento.

2. Para satisfacer este objetivo, los edificios se proyectarán, construirán, utilizarán y mantendrán de forma que se cumplan las exigencias básicas que se establecen en los apartados siguientes.

3. El documento básico "DB-HE Ahorro de Energía" especifica parámetros objetivos y procedimientos cuyo cumplimiento asegura la satisfacción de las exigencias básicas y la superación de los niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de ahorro de energía».

Este Tribunal ha reconocido la competencia del Estado al amparo de los títulos de los núms. 23 y 25 del art. 149.1 CE para regular el certificado de eficiencia energética de los edificios (STC 143/2017, de 14 de diciembre, FJ 5). Con mayor motivo, debe reconocérsele igualmente competencia para establecer los «requisitos mínimos que deben satisfacer esos edificios» de consumo de energía caso nulo (disposición adicional segunda, apartado tercero, del Real Decreto 235/2013, de 5 de abril), las «exigencias básicas de ahorro de energía» de edificios (rúbrica del art. 15 CTE) o los «niveles mínimos de calidad propios del requisito básico de ahorro de energía» (art. 15.3 del código técnico de la edificación). En ejercicio de esas competencias el Estado puede marcar por tanto los requisitos o niveles «básicos» o «mínimos» que deben alcanzar los edificios para cumplir con el «nivel de eficiencia energética muy alto» exigido por el anexo I de la Directiva 2010/31/UE. Ahora bien, del propio tenor de las normas mencionadas se desprende que estas no impiden a las comunidades autónomas el «desarrollo» de ese común denominador normativo sobre la eficiencia energética de los edificios, o dicho en otros términos, la elevación del estándar fijado al respecto por las normas estatales, que puede perfectamente encuadrarse en sus competencias de desarrollo en materia de medio ambiente [art. 144.1 b)] y de fomento –en sentido amplio, no técnico– de la eficiencia energética [art. 133.1 d) EAC].

d) En consecuencia, la habilitación reglamentaria contenida en la disposición transitoria tercera no es contraria al orden constitucional de distribución de competencias.

Sí lo es, en cambio, la reproducción por el art. 4 e) de la ley impugnada de la definición estatal de «edificio de consumo de energía casi nulo» contenida en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 56/2016. El Estado necesita efectuar esta definición para establecer los requisitos básicos o mínimos de ese tipo de edificios, según lo antes explicado. La reiteración de esa definición por la Comunidad Autónoma es por ello un supuesto de *lex repetita* proscrito por nuestra jurisprudencia, pues nada añade a las propias bases estatales y al espacio que éstas dejan para el desarrollo de los requisitos de esos edificios por las comunidades autónomas, ni es necesaria para

hacer inteligible o facilitar la comprensión del régimen autonómico de desarrollo, teniendo en cuenta que salvo esta última excepción al legislador autonómico le está vedado reproducir la legislación estatal básica en sus normas de desarrollo [SSTC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10, y 51/2019, de 11 de abril, FJ 6 a)].

19. Corresponde abordar, por último, la constitucionalidad de los arts. 40 a 50, que regulan el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica. La regulación de este impuesto es la que sigue:

«Artículo 40. *Objeto y naturaleza.*

1. El impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica tiene por objeto gravar las emisiones de dióxido de carbono que producen estos vehículos y que inciden en el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

2. Este tributo tiene carácter finalista y debe nutrir a partes iguales el Fondo Climático y el Fondo de Patrimonio Natural».

«Artículo 41. *Hecho imponible.*

1. Constituyen el hecho imponible del impuesto las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos aptos para circular por las vías públicas incluidos dentro de las siguientes categorías:

a) Turismos de la categoría M1: Vehículos de motor de al menos cuatro ruedas, diseñados y fabricados para el transporte de personas, de hasta un máximo de ocho asientos.

b) Comerciales ligeros de la categoría N1: Vehículos destinados al transporte de mercancías con una masa máxima admisible no superior o igual a 3,5 toneladas.

c) Motocicletas: Vehículos de motor de al menos dos ruedas, diseñados y fabricados para el transporte de personas.

2. A efectos de este impuesto, se consideran aptos para circular por las vías públicas los siguientes vehículos:

a) Los vehículos a que se refiere el apartado 1 matriculados en los correspondientes registros públicos, mientras no hayan sido dados de baja.

b) Los vehículos provistos de permisos temporales y los vehículos de matrícula turística.

3. No están sujetos al impuesto los vehículos que, habiendo sido dados de baja en los registros por la antigüedad del modelo, puedan ser autorizados a circular excepcionalmente con ocasión de exhibiciones, certámenes o carreras limitadas a vehículos de esta naturaleza».

«Artículo 42. *Sujeto pasivo.*

Son sujetos pasivos del impuesto:

a) Las personas físicas titulares del vehículo residentes en Cataluña.

b) Las personas jurídicas, así como las entidades carentes de personalidad jurídica que constituyan una unidad económica o un patrimonio susceptibles de imposición definidas como obligados tributarios por la normativa tributaria general, que sean titulares del vehículo y que tengan su residencia en Cataluña, o tengan en Cataluña un establecimiento, sucursal u oficina, en los términos que se establezcan por reglamento».

«Artículo 43. *Exenciones.*

1. Están exentos del impuesto:

- a) Los vehículos oficiales del Estado, de las comunidades autónomas y de los entes locales adscritos a la defensa del Estado o a la seguridad ciudadana.
- b) Los vehículos de representaciones diplomáticas, oficinas consulares, agentes diplomáticos y funcionarios consulares de carrera acreditados que sean ciudadanos de los países respectivos, siempre y cuando lleven la pertinente identificación externa y a condición de que exista reciprocidad en la extensión y el grado.
- c) Los vehículos de los organismos internacionales con sede u oficina en Cataluña, y de sus funcionarios o miembros con estatuto diplomático.
- d) Los vehículos que corresponda por la aplicación de disposiciones contenidas en tratados o convenios internacionales.
- e) Las ambulancias y demás vehículos destinados directamente a la asistencia sanitaria o al traslado de heridos o enfermos.
- f) Los vehículos para personas con movilidad reducida a que se refiere la letra A del anexo II del Reglamento general de vehículos, aprobado por el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, con la condición de que los sujetos beneficiarios de esta exención no pueden disfrutarla para más de un vehículo simultáneamente».

«Artículo 44. *Cuota tributaria.*

1. La cuota tributaria se obtiene de aplicar la tarifa que corresponda a las emisiones oficiales de dióxido de carbono por kilómetro del vehículo, de acuerdo con las siguientes tablas:

a) Turismos de la categoría M1.

Emisiones oficiales de dióxido de carbono	Tipo marginal (Euros/gCO ₂ /km)
Hasta 95 g/km.	0,00
Más de 95 g/km y hasta 120 g/km.	0,70
Más de 120 g/km y hasta 140 g/km.	0,85
Más de 140 g/km y hasta 160 g/km.	1,00
Más de 160 g/km y hasta 200 g/km.	1,20
Más de 200 g/km.	1,40

b) Comerciales ligeros de la categoría N1.

Emisiones oficiales de dióxido de carbono	Tipo marginal (Euros/gCO ₂ /km)
Hasta 140 g/km.	0,00
Más de 140 g/km.	0,70

c) Motocicletas.

Emisiones oficiales de dióxido de carbono	Tipo marginal (Euros/gCO ₂ /km)
Hasta 75 g/km.	0,00
Más de 75 g/km y hasta 100 g/km.	0,70

Emisiones oficiales de dióxido de carbono	Tipo marginal (Euros/gCO ₂ /km)
Más de 100 g/km y hasta 120 g/km.	0,85
Más de 120 g/km y hasta 140 g/km.	1,00
Más de 140 g/km.	1,20

2. Las emisiones oficiales de dióxido de carbono se acreditan mediante un certificado expedido al efecto por el fabricante o el importador del vehículo, salvo que estas emisiones consten en la tarjeta de inspección técnica o en cualquier otro documento de carácter oficial».

«Artículo 45. *Bonificaciones.*

Los vehículos que tienen la consideración de vehículos históricos gozan de la bonificación del 100 por 100 de la cuota. Para disfrutar de esta bonificación, es preciso acreditar, mediante la tarjeta de inspección técnica del vehículo, que ha sido matriculado con la calificación de histórico.

Artículo 46. *Período impositivo y devengo.*

1. El periodo impositivo coincide con el año natural, sin perjuicio de lo establecido por el apartado segundo.

2. El periodo impositivo es inferior al año natural en los siguientes supuestos:

- a) Primera adquisición del vehículo en una fecha posterior al 1 de enero.
- b) Baja definitiva del vehículo o baja temporal por robo.

3. El impuesto se devenga el primer día del período impositivo, salvo en el supuesto de la letra b del apartado segundo, que se devenga el día en que se produce la baja.

4. El importe de la cuota debe prorratearse por días en los casos de primera adquisición del vehículo o de baja definitiva o temporal.

5. En el supuesto de segunda o ulterior transmisión del vehículo, está obligado a satisfacer el impuesto referido a todo el período impositivo quien sea su titular en fecha 1 de enero, sin perjuicio de los pactos privados existentes entre las partes».

«Artículo 47. *Padrón, pago y supuestos de autoliquidación.*

1. Sin perjuicio de lo dispuesto por el apartado cuarto, el impuesto se gestiona mediante padrón y es elaborado y aprobado por la Agencia Tributaria de Cataluña a partir de los datos de que dispone, previo anuncio en el "Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya". El padrón debe exponerse en la sede electrónica de la Agencia Tributaria de Cataluña.

2. Debe establecerse por reglamento el procedimiento para la modificación de los datos contenidos en el padrón a que se refiere el apartado primero.

3. El pago del impuesto se efectúa mediante recibo, en los términos y con las condiciones que se establezcan por reglamento.

4. En los casos de primera adquisición y de alta posterior a la baja temporal del vehículo, el impuesto se exige en régimen de autoliquidación. El contribuyente está obligado a presentar la autoliquidación del impuesto y efectuar el ingreso correspondiente en el plazo que se establezca por reglamento. El modelo de autoliquidación debe aprobarse mediante una orden del consejero del departamento competente en materia de hacienda».

«Artículo 48. *Gestión, recaudación e inspección.*

La gestión, recaudación e inspección del impuesto corresponden a la Agencia Tributaria de Cataluña, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 7/2007, de 17 de julio, de la Agencia Tributaria de Cataluña, sin perjuicio de la colaboración con los órganos de inspección sectorialmente competentes».

«Artículo 49. *Infracciones y sanciones.*

El régimen de infracciones y sanciones en materia del impuesto es el vigente para los tributos propios de la Generalidad».

«Artículo 50. *Recursos y reclamaciones.*

Los actos de gestión, inspección y recaudación dictados en el ámbito del impuesto pueden ser objeto de reclamación económico-administrativa ante la Junta de Finanzas, sin perjuicio de la interposición previa, con carácter potestativo, del recurso de reposición ante el órgano que ha dictado el acto impugnado».

La representación del recurrente los impugna por vulnerar la prohibición de doble imposición del art. 6.2 y 3 LOFCA, en relación, por un lado, con el impuesto especial sobre determinados medios de transporte (arts. 65 a 74 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales), y, por otro, con el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica (arts. 92 y ss. TRLHL).

a) La potestad de las comunidades autónomas para establecer tributos se halla limitada por las prohibiciones de doble imposición del art. 6.2 y 3 LOFCA, cuyo tenor es el siguiente:

«2. Los tributos que establezcan las comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por el Estado. Cuando el Estado, en el ejercicio de su potestad tributaria originaria establezca tributos sobre hechos imponible gravados por las comunidades autónomas, que supongan a éstas una disminución de ingresos, instrumentará las medidas de compensación o coordinación adecuadas en favor de las mismas.

3. Los tributos que establezcan las comunidades autónomas no podrán recaer sobre hechos imponible gravados por los tributos locales. Las comunidades autónomas podrán establecer y gestionar tributos sobre las materias que la legislación de régimen local reserve a las corporaciones locales. En todo caso, deberán establecerse las medidas de compensación o coordinación adecuadas a favor de aquellas corporaciones, de modo que los ingresos de tales corporaciones locales no se vean mermados ni reducidos tampoco en sus posibilidades de crecimiento futuro».

En la interpretación de ambos apartados, hemos señalado que «para apreciar la coincidencia entre hechos imponible, que es lo vedado por el artículo 6 LOFCA, en sus apartados segundo y tercero [...] se hace preciso atender a los elementos esenciales de los tributos que se confrontan, al objeto de determinar la "manera" en que la correspondiente fuente de capacidad económica es sometida a gravamen en la estructura del tributo. Para lo cual se habrá de analizar, además del hecho imponible en sentido estricto, otros aspectos como los supuestos de no sujeción y exención, el sujeto pasivo y los elementos de cuantificación (STC 74/2016, de 14 de abril, FJ 4, y ATC 183/2016, de 15 de noviembre, FJ 4)» [SSTC 4/2019, de 17 de enero, FJ 2 d), y 120/2018, de 31 de octubre, FJ 3 d)].

b) El impuesto especial sobre determinados medios de transporte es, como indica la Ley de impuestos especiales en su art. 1, un impuesto sobre el consumo que grava en fase única la matriculación de determinados medios de transporte. El hecho imponible es así la «primera matriculación» –o la «circulación o utilización» cuando no se solicite aquella– de vehículos automóviles, embarcaciones y buques de recreo y aviones nuevos

o usados, pero solo cuando se adquieran para su uso particular, pues de los numerosos supuestos de no sujeción (art. 65.1) y exención (art. 66) establecidos en la ley resulta que solamente estos son objeto de gravamen, y no los destinados a otros usos (usos industriales o comerciales, como los dedicados al transporte de mercancías o personas, al alquiler o los taxis). Existen, además, otros supuestos excluidos de gravamen como las ambulancias, los vehículos de las fuerzas armadas o los destinados a ser usados por personas con movilidad reducida.

La exposición de motivos de la Ley de impuestos especiales (apartado séptimo) explica el origen de este impuesto: su creación, dice, «deriva [...] de la propia armonización del impuesto sobre el valor añadido que impone la supresión de los tipos incrementados hasta ahora existentes». Y es que efectivamente la Ley del IVA 30/1985, de 2 de agosto, establecía en su art. 29 un tipo incrementado del 33 por 100 para medios de transporte, ciertos artículos de lujo, como joyas o pieles, y películas «X», pero la armonización de tipos impositivos operada por la Directiva 92/77/CEE, de 19 de octubre, obligó a los Estados a aplicar un tipo general y uno o dos tipos reducidos para determinados bienes y servicios establecidos en una lista de máximos que los Estados no podían ampliar. De modo que la armonización comunitaria del IVA obligó a suprimir ese tipo incrementado del impuesto, y así lo hizo la nueva Ley del IVA (Ley 37/1992, de 28 de diciembre), aunque al mismo tiempo, para compensar la supresión del tipo incrementado del IVA, la Ley de impuestos especiales, de la misma fecha que la anterior, creó este impuesto especial sobre determinados medios de transporte que recae sobre los mismos medios de transporte antes gravados con tipo incrementado, toma en consideración la misma base del IVA y aplica sobre ella con un tipo igual al diferencial del tipo suprimido (solamente luego, con la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera, se modificaron los tipos para vincularlos a las emisiones).

Este origen ya da idea de los elementos esenciales del impuesto: este toma como base imponible el importe de adquisición del medio de transporte si es nuevo, o su valor de mercado si es usado (art. 69), y aplica sobre él un tipo establecido en la propia ley en función de las emisiones contaminantes del vehículo, que las comunidades autónomas pueden aumentar en un 15 por 100 (arts. 70.2 de la Ley de impuestos especiales y 51 de la Ley 22/2009, de 18 de diciembre, por la que se regula el sistema de financiación de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía y se modifican determinadas normas tributarias). Así pues, el impuesto especial sobre determinados medios de transporte es un impuesto indirecto, real y objetivo que grava en fase única la adquisición de vehículos automóviles, aeronaves y embarcaciones para uso particular.

Por su parte, el impuesto autonómico recurrido grava «las emisiones de dióxido de carbono que producen [los vehículos de tracción mecánica] y que inciden en el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero» (art. 40.1), y a tal fin señala como «hecho imponible del impuesto las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos aptos para circular por las vías públicas» señalando como tales los turismos hasta un máximo de ocho plazas, los vehículos destinados al transporte de mercancías con una masa máxima admisible no superior o igual a 3,5 toneladas y las motocicletas (art. 41.1). Son sujetos pasivos del impuesto las personas físicas o jurídicas titulares de los vehículos (art. 42) y están exentos los vehículos oficiales, de representaciones diplomáticas o consulares, ambulancias y personas con movilidad reducida (art. 43). Es un impuesto periódico que se devenga cada año natural (art. 46.1) y la cuota tributaria se fija en función del tipo de vehículo y de sus emisiones oficiales de dióxido de carbono (art. 44). Es, además, un tributo de carácter «finalista» y su recaudación debe nutrir a partes iguales el fondo climático y el fondo de patrimonio natural (art. 40.2).

De la comparación de ambos tributos se desprende la existencia de diferencias sustanciales que impiden considerar al tributo autonómico incurso en la prohibición de doble imposición del art. 6.2 LOFCA.

(i) En primer lugar, los medios de transporte afectados no son los mismos, pues el impuesto autonómico no grava embarcaciones ni aviones, y para los automóviles, que sí

gravan ambos impuestos, no toma en consideración, para excluirlos de gravamen, su destino para uso comercial, como sí hace el impuesto estatal.

(ii) Por otra parte, la definición formal del «hecho imponible» de ambos impuestos tampoco coincide: el impuesto autonómico grava las «emisiones de dióxido de carbono» por los vehículos afectados, mientras que el impuesto estatal grava la «primera matriculación» de los medios de transporte que sujeta a tributación. De acuerdo con este presupuesto de la tributación, el primero es un impuesto periódico; y el segundo, instantáneo.

(iii) Además, los restantes elementos configuradores de cada tributo revelan que uno y otro gravan diferentes manifestaciones de capacidad económica. Así, el impuesto estatal es un impuesto instantáneo, como el IVA, que persigue conforme a esa naturaleza gravar (en realidad sobregravar) el consumo o adquisición de ciertos bienes específicos en función de su precio o valor de mercado (base imponible), mientras que el impuesto autonómico es un impuesto periódico que grava la titularidad de los vehículos contaminantes sujetos en función de sus emisiones de CO₂ con independencia de su precio o valor de mercado y cualquiera que sea su destino, con las escasas exenciones antes señaladas. De este modo, la cuota tributaria del impuesto estatal depende del precio o valor de mercado del vehículo en el momento de la adquisición, aunque el tipo de gravamen se fije en función de las emisiones contaminantes, mientras que el impuesto autonómico prescinde completamente del precio o valor del vehículo, y de su uso particular o empresarial, y toma solamente en consideración para calcular la cuota tributaria el dato de las emisiones contaminantes.

De la comparación efectuada, resulta que el impuesto estatal, por su origen y configuración, es un impuesto creado para remediar la pérdida de recaudación derivada de la supresión en 1992 del tipo incrementado anteriormente existente en el IVA para el consumo de los bienes a que afecta. Es verdad que según la exposición de motivos de la Ley de impuestos especiales «la sujeción de determinados vehículos y medios de transporte a dicho tipo incrementado [en la Ley del IVA de 1985] no respondía exclusivamente al gravamen de la capacidad contributiva puesta de manifiesto en su adquisición, sino a la consideración adicional de las implicaciones de su uso en la producción de costes sociales específicos en el ámbito de la sanidad, las infraestructuras o el medio ambiente. De aquí la necesidad de articular un conjunto de figuras tributarias, dentro de las especificaciones comunitarias, para mantener la presión fiscal sobre estos medios de transporte en términos equivalentes a los actuales». Y es verdad también, como ya se ha señalado, que desde la «reestructuración del impuesto» efectuada por la disposición adicional octava de la Ley 34/2007 el tipo de gravamen se fija en función de las emisiones de CO₂ de cada medio de transporte gravado. No obstante, es doctrina constitucional reiterada que «en la comparación entre tributos que exigen las prohibiciones de equivalencia del art. 6 LOFCA hemos considerado que debe tenerse en cuenta la posible finalidad extrafiscal de los tributos en liza, si bien precisando que para que la finalidad extrafiscal tenga consecuencias en la comparación no bastará con que el correspondiente preámbulo de la norma declare dicho objetivo, sino que es preciso que dicha finalidad encuentre reflejo en los elementos centrales de la estructura del tributo (por todas, STC 289/2000, de 30 de noviembre, FJ 5)» [STC 53/2014, de 10 de abril, FJ 3 a)]. Pues bien, tomando en consideración los «elementos centrales» del impuesto estatal no puede afirmarse que este sea un impuesto medioambiental, sino un impuesto sobre el consumo de ciertos bienes para uso particular. Es, en fin, un impuesto fundamentalmente fiscal, aunque pueda encontrarse en él algún rastro extrafiscal orientado a la protección del medio ambiente.

El impuesto autonómico, por el contrario, aparece vinculado al principio «quien contamina paga» en términos considerados idóneos por esas mismas sentencias constitucionales [STC 53/2014, FJ 6 c), a propósito del impuesto sobre grandes establecimientos comerciales; y STC 289/2000, FJ 5, por referencia a los impuestos sobre dehesas calificadas en deficiente aprovechamiento y sobre tierras infrutilizadas

extremeño y andaluz, respectivamente], pues por su carácter periódico incentiva, en la medida en que sea posible en un bien de elevado valor como los vehículos a motor, no solo la primera adquisición de vehículos poco contaminantes, sino también la sustitución de los ya existentes por otros menos contaminantes. Pretende así «modificar comportamientos o al menos hacer pagar por ellos» [misma STC 53/2014, FJ 6 c)], finalidad ausente en el impuesto estatal al menos en este segundo supuesto de renovación del parque móvil, puesto que, tratándose de un impuesto instantáneo, el impuesto estatal grava en fase única la primera matriculación del vehículo, embarcación o aeronave, de modo que su sustitución supondría siempre la realización de un nuevo hecho imponible que se evitaría, en cambio, si se mantiene el vehículo que ya se posee y por el que su titular ya ha pagado el impuesto.

Así pues, el impuesto catalán sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica no grava el mismo «hecho imponible», en el sentido del art. 6.2 LOFCA, que el impuesto especial sobre determinados medios de transporte.

c) El impuesto local sobre vehículos de tracción mecánica «es un tributo directo que grava la titularidad de los vehículos de esta naturaleza, aptos para circular por las vías públicas, cualesquiera que sean su clase y categoría» (art. 92.1 TRLHL), con pequeñas exenciones para vehículos públicos, destinados al servicio de transporte público urbano de más de nueve plazas, diplomáticos o consulares, ambulancias y vehículos para personas con movilidad reducida (art. 93). Son sujetos pasivos sus titulares (art. 94) y la cuota se fija en función del tipo de vehículo y su potencia fiscal (caballos fiscales, carga útil o centímetros cúbicos) que los ayuntamientos pueden incrementar aplicándole un «coeficiente, el cual no podrá ser superior a 2» (art. 95). Es un tributo periódico que se devenga cada año natural (art. 96)

De acuerdo con estas características generales, el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica se asemeja más al impuesto autonómico: coinciden su objeto material (más amplio en el caso del impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, que incluye también a los vehículos no sujetos al impuesto autonómico según el art. 41 de la ley) y sujeto pasivo, y ambos tienen carácter periódico. No obstante, se diferencian en el modo de calcular la cuota tributaria, lo que revela la finalidad principalmente recaudatoria del impuesto local y extrafiscal o medioambiental del impuesto autonómico.

El impuesto sobre vehículos de tracción mecánica tiene un cierto componente medioambiental, pues su regulación permite a los ayuntamientos reducir la cuota del impuesto por la menor incidencia del vehículo en el medio ambiente, de acuerdo con el art. 95.6 TRLHL, que dice:

«Las ordenanzas fiscales podrán regular, sobre la cuota del impuesto, incrementada o no por la aplicación del coeficiente, las siguientes bonificaciones:

a) Una bonificación de hasta el 75 por 100 en función de la clase de carburante que consume el vehículo, en razón a la incidencia de la combustión de dicho carburante en el medio ambiente.

b) Una bonificación de hasta el 75 por 100 en función de las características de los motores de los vehículos y su incidencia en el medio ambiente [...]».

Sin embargo, para un supuesto similar (la posibilidad otorgada a los ayuntamientos de modificar, en aquel caso al alza, la cuota tributaria del impuesto sobre bienes inmuebles para perseguir una finalidad extrafiscal como es la ocupación de viviendas vacías), la STC 4/2019, de 17 de enero, FJ 6 b), consideró que ese recargo (en aquel caso):

«[E]s tan solo un elemento más de cuantificación del IBI, inserto en la normativa de este tributo, en concreto, en el artículo dedicado al tipo de gravamen. Por consiguiente, depende del resto de la regulación del impuesto en la que se integra, sin que pueda considerarse como un tributo autónomo a los efectos de la prohibición de duplicidad del artículo 6.3 LOFCA [...] En este sentido, venimos insistiendo en que los tributos

predominantemente fiscales contienen a menudo elementos que sirven a otros fines, pues no hay tributos que respondan exclusivamente a una sola finalidad, y un tributo predominantemente fiscal no cambia de naturaleza por "introducir en sus elementos coyunturales o accesorios, como son, por ejemplo, los beneficios fiscales, ciertas finalidades de estímulo o incentivo a determinadas conductas" [STC 122/2012, de 5 de junio, FJ 4)]. Este razonamiento se extiende sin dificultad a un recargo como el que nos ocupa, que no es sino un incremento del tipo de gravamen debido a la desocupación de la vivienda, como una circunstancia más de las que el legislador ha decidido tomar en cuenta para la cuantificación del IBI. Ahora bien [...] los impuestos comparados no tienen la misma finalidad, siendo fundamentalmente extrafiscal en el tributo autonómico, concretamente incentivar la puesta en alquiler de viviendas desocupadas en poder de personas jurídicas (aunque lógicamente también sirva a la consecución de unos ingresos con los que financiar el gasto público), mientras que el tributo local persigue un fin principalmente fiscal (sin perjuicio de que para la modulación de la carga tributaria se haya asumido algún criterio extrafiscal)».

La precedente doctrina es de aplicación, *mutatis mutandis*, al caso que ahora nos ocupa y conduce a considerar que el impuesto autonómico tampoco se solapa, en el sentido del art. 6.3 LOFCA, con el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

d) La desestimación del recurso contra los artículos que regulan el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica trae consigo la desestimación también del recurso contra el art. 51.3 a), cuyo análisis quedó pospuesto en el fundamento jurídico 15 por su vinculación con ellos, pues este precepto simplemente ordena incluir entre los recursos económicos del fondo climático los ingresos obtenidos con el impuesto.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

1.º Estimar en parte el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar que son inconstitucionales y nulos los siguientes artículos o apartados o incisos de artículos de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático: del artículo 4, el apartado e); del artículo 7, el apartado tercero; del artículo 19, las letras a) [inciso «con el objetivo de reducir el consumo final de energía al menos un 2 por 100 anual para llegar como mínimo al 27 por 100 en el año 2030, excluyendo los usos no energéticos»] y c) del apartado primero, el apartado segundo, el apartado cuarto, y el primer inciso del apartado sexto («La planificación energética debe incorporar los objetivos de reducción de emisiones establecidos por la presente ley»); del artículo 21, el apartado cuarto; del artículo 24, el apartado tercero, inciso final («y para que el sector de la automoción pase de un modelo exclusivo de caballos fiscales a uno de emisiones contaminantes»), y el apartado cuarto; del artículo 51, la letra b) del apartado tercero; la disposición adicional primera; la disposición adicional séptima; y el inciso de la disposición final quinta que dice «los ingresos obtenidos de la subasta de derechos de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que se acuerden con el Estado y».

2.º Declarar que no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico que se indica los siguientes artículos de la misma Ley: artículo 2.2 e) [que por su ubicación sistemática debería ser el i)] [fundamento jurídico 7 c)], artículo 16.3 (fundamento jurídico 9); artículo 24.3 [fundamento jurídico 13 a)] y artículo 52.1 [fundamento jurídico 16 a)].

3.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veinte de junio de dos mil diecinueve.—Juan José González Rivas.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Santiago Martínez-Vares García.—Juan Antonio Xiol Ríos.—Pedro José González-Trevijano Sánchez.—Antonio Narváez Rodríguez.—Alfredo Montoya Melgar.—Ricardo Enríquez Sancho.—Cándido Conde-Pumpido Tourón.—María Luisa Balaguer Callejón.—Firmado y rubricado.