

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco^{*}

RAMÓN VARELA OLALDE

Graduado en Derecho y Relaciones Internacionales
por la Universidad de Deusto

Deustuko Unibertsitateko Zuzenbideko
eta Nazioarteko Harremanetako gradudun bikoitza

FECHA DE RECEPCIÓN / SARRERA-DATA: 10/11/2022

FECHA DE ADMISIÓN / ONARTZE-DATA: 24/05/2023

Resumen: La gravedad del cambio climático y los efectos perniciosos que este puede tener sobre la economía, la salud y el bienestar de la población han llevado a legisladores de todo el mundo comenzar a regular la adopción de objetivos y medidas para reducir su principal causa: los gases de efecto invernadero. Instituciones como la Unión Europea han aprobado (desde hace décadas) múltiples reglamentos y directivas para atajar estas emisiones. Entre otras, el Reglamento 2021/1112, de legislación europea sobre el clima, vincula al continente a la reducción de emisiones absoluta para el año 2050 y establece objetivos intermedios para los años 2030 y 2040.

* “Trabajo premiado en la VII Edición del “Premio Adrián Celaya para Jóvenes Juristas”, otorgado por la Academia Vasca de Derecho/Zuzenbidearen Euskal Akademia, en 2022.

Academia Vasca de Derecho
Zuzenbidearen Euskal Akademia
ISSN: 2173-9102
DL./L.G.: BI-1677-03

Ilustre Colegio Notarial del País Vasco
Euskal Herriko Notario Elkargo Txit Prestua

Ilustre Colegio de la Abogacía de Bizkaia
Bizkaiko Abokatuen Elkargo Ohoretsua

Boletín *JADO*. Bilbao. Año XVIII. Nº 31. Enero-Diciembre, 2023, pp. 341-388
JADO Aldizkaria. Bilbo. XVIII. urtea. 31 zk. 2023, Urtarrila-Abendua, 341-388 or.

En España, la Ley 7/2021, de 7 de mayo, de cambio climático y transición energética, sirve de principal referencia legislativa en esta materia. Además, diversas Comunidades Autónomas (CCAA de ahora en adelante) han aprobado legislaciones similares o están en trámite de elaboración de estas. Entre ellas, la Comunidad Autónoma vasca aprobó el Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático el 26 de noviembre de 2021, en aras de finalizar el proceso legislativo a lo largo de 2023.

En este contexto, el foco del presente trabajo será ofrecer al lector un estudio doctrinal y jurisprudencial de la distribución competencial en materia medio ambiental, seguido de un estudio más particular en materia de cambio climático. Para ello, se tratará de dilucidar el alcance de las competencias vascas en esta materia contraponiendo la normativa vasca y la estatal. En particular, el texto analizará tanto extralimitaciones competenciales del Estado como las posibilidades de expansión de la legislación vasca, además de realizar una crítica constructiva a la técnica legislativa de ambos textos.

Palabras clave: Derecho al medio ambiente; cambio climático; Competencias; Administración Ambiental

Estatuaren eta autonomia-erkidegoen arteko eskumen-banaketa konplexua ingurumenaren eta klima-aldaketaren arloan, Euskal Autonomia Erkidegoko kasua bereziki aipatuta

Laburpena: Klima-aldaketaren larritasuna eta horrek eragiten dituen ondorio kaltegarriak ekonomiaren, osasunaren eta biztanleriaren ongizatearen gainean ikusita, mundu osoko legegileak klima-aldaketaren arrazoi nagusia murrizteko helburuak eta neurriak hartzen hasi dira, hots, berotegi-efektuko gasak murrizteko. Europar Batasuna bezalako erakundeek (duela hamarkada batzuk) hainbat erregelamendu eta zuzentarau onetsi dituzte, isuri horiek eteteko. Besteak beste, 2021/1112 Erregelamenduak, klimari buruzko Europako legeria jaso duenak, kontinentea emisioen erabateko murrizketarekin lotzen du 2050. urterako, eta 2030. eta 2040. urteetarako tarteko helburuak ezartzen ditu.

Spainian, maiatzaren 7ko 7/2021 Legea, klima-aldaketari eta trantsizio energetikoari buruzkoa, lege-erreferentzia nagusia da arlo honetan. Gainera, hainbat autonomia-erkidego (hemendik aurrera AAEE) antzeko legediak onetsi dituzte edo onesteko bidean daude. Horien artean, Euskal Autonomia Erkidegoak Trantsizio Energetikoaren eta Klima Aldaketaren Legearen Aurreproiektua onetsi zuen 2021eko azaroaren 26an, 2023an legegintza-prozesua amaitzeko asmoarekin.

Testuinguru horretan, lan honen ardatza da irakurleari ingurumenari buruzko eskumen-banaketaren azalpena eskaintzea, doktrina-eta jurisprudentzia-aztertuz. Ondoren, azterketa bereziago bat egin nahi da, klima-aldaketaren gainean. Horretarako, Euskal Autonomia Erkidegoak arlo honetan dituen eskumene norainokoa argitzen saiatuko gara, Euskal Herriko eta Estatuko araudia kontrajarriz. Bereziki, testuak Estatuaren gehiegikeriak eskumenen arloan aztertuko ditu, baita EAEko legedia zabaltzeko aukerak ere. Azkenik, testu bien kritika konstruktiboa egin nahi da, horien legegintza-teknikak aztertuta.

Gako-hitzak: ingurumena izateko eskubidea; klima-aldaketa; eskumenak; ingurumenaren administrazioa.

The complex distribution of powers between the State and the autonomous communities in matters of the environment and climate change, with special reference to the Basque case

Abstract: The severity of climate change and the pernicious effects that it can have on the economy, health and well-being of the population have led legislators from all over the world to begin regulating the adoption of objectives and measures to reduce its main cause: effect of greenhouse gases. Institutions such as the European Union have approved (for decades) multiple regulations and directives to tackle these emissions. Among others, Regulation 2021/1112, of European climate legislation, binds the continent to the reduction of absolute emissions for the year 2050 and establishes intermediate objectives for the years 2030 and 2040.

In Spain, Law 7/2021, of May 7, on climate change and energy transition, serves as the main legislative reference on this matter. In addition, various Autonomous Communities (CCAA from now on) have approved similar legislation or are in the process of drafting it. Among them, the Basque Autonomous Community approved the Draft Energy Transition and Climate Change Law on November 26, 2021, in order to finalize the legislative process throughout 2023.

In this context, the focus of this paper will be to offer the reader a doctrinal and jurisprudential study of the distribution of powers in environmental matters, followed by a more specific study on climate change. To this end, an attempt will be made to elucidate the scope of the Basque powers in this matter, contrasting the Basque and state regulations. In particular, the text will analyze both the State's excess of powers and the possibilities of expansion of Basque legislation, in addition to making a constructive criticism of the legislative technique of both texts.

Key words: environmental law; climate change; powers; environmental administration.

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco

SUMARIO: LISTA DE ABREVIATURAS. I. INTRODUCCIÓN. II. COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. (2.1). Análisis competencial. (2.2.) Consideraciones jurisprudenciales. (2.3.) Erosión competencial autonómica. III. ANÁLISIS DEL CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE LA NORMATIVA ESTATAL Y VASCA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA. (3.1.) Análisis de la jurisprudencia esencial en materia de cambio climático. (3.2) Marco legislativo estatal y vasco. a) Análisis normativo. b) Propuestas de *lege ferenda*. IV. CONCLUSIONES. V. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA. (5.1) Bibliografía. (5.2) Legislación. (5.3) Jurisprudencia...

LISTA DE ABREVIATURAS

AAPP:	Administraciones Públicas
AP:	Administración Pública
Art.:	Artículo
CA:	Comunidad Autónoma
CCAA:	Comunidades Autónomas
CE:	Constitución Española
EA:	Estatuto de Autonomía
EEA:	Estatutos de Autonomía
F.j.:	Fundamento jurídico
Ff.jj.:	Fundamentos jurídicos
TC:	Tribunal Constitucional
STC:	Sentencia del Tribunal Constitucional

I. INTRODUCCIÓN

La gravedad del cambio climático y los efectos perniciosos que este puede tener sobre la economía, la salud y el bienestar de la población han llevado a legisladores de todo el mundo comenzar a regular la adopción de objetivos y medidas para reducir su principal causa: los gases de efecto invernadero. Instituciones como la Unión Europea han aprobado (desde hace décadas) múltiples reglamentos y directivas para atajar estas emisiones. Entre otras, el Reglamento 2021/1112, de legislación europea sobre el clima, vincula al continente a la reducción de emisiones absoluta para el año 2050 y establece objetivos intermedios para los años 2030 y 2040. En España, la Ley 7/2021, de 7 de mayo, de cambio climático y transición energética, sirve de principal referencia legislativa en esta materia. Además, diversas Comunidades Autónomas (CCAA de ahora en adelante) han aprobado legislaciones similares o están en trámite de elaboración de estas. Entre ellas, la Comunidad Autónoma vasca aprobó el Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático el 26 de noviembre de 2021, en aras de finalizar el proceso legislativo a lo largo de 2023.

En este contexto, el foco del presente trabajo será ofrecer al lector un estudio doctrinal y jurisprudencial de la distribución competencial en materia medio ambiental, seguido de un estudio más particular en materia de cambio climático. Para ello, se tratará de dilucidar el alcance de las competencias vascas en esta materia contraponiendo la normativa vasca y la estatal. En particular, el texto analizará tanto extralimitaciones competenciales del Estado como las posibilidades de expansión de la legislación vasca, además de realizar una crítica constructiva a la técnica legislativa de ambos textos.

El motivo para la realización de este trabajo reside en lo novedoso de la legislación sobre esta materia y la posibilidad de ofrecer un marco apto para su análisis competencial dentro del contexto vasco. Respec-

to a la metodología utilizada, el texto se nutrirá de distintos autores de la doctrina y, en especial, incluirá numerosas resoluciones del Tribunal Constitucional (TC de ahora en adelante) en materia medio ambiental.

Para su consecución, el trabajo se dividirá en cuatro secciones, siendo la primera de ellas la presente. La segunda introducirá la distribución competencial en materia de medio ambiente, realizando una aproximación cronológica a las distintas resoluciones del TC, sus consecuencias y la opinión de diversas fuentes doctrinales. Cabe destacar respecto a este apartado que, efectivamente, la competencia en protección al medio ambiente no es la única que afecta a la problemática del cambio climático al ser este multisectorial. Sin embargo, se opta por un análisis de esta debido a que, en esencia, las legislaciones sobre cambio climático encuentran su cobertura en la protección medio ambiental¹. La cuarta sección nos llevará primero a estudiar y discutir el marco jurisprudencial en materia de cambio climático para proceder después con un análisis comparativo de la legislación estatal y vasca, buscando los puntos que mencionábamos como centrales del trabajo en el párrafo anterior. Y, por último, cerrará este proyecto la enumeración de unas conclusiones.

II. COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

2.1. Análisis competencial

El texto constitucional referencia el medio ambiente por primera vez en su artículo 45 como principio rector de la política social y económica. En relación con lo que este engloba, BELTRÁN AGUIRRE defiende que, al contrario que los títulos competenciales que veremos a continuación, el concepto de medio ambiente del artículo 45 es amplísimo, incluyendo

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 87/2019, de 20 de junio de 2019.

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco

múltiples materias sectoriales². Entendido en el contexto que ofrece el artículo 40, que asegura que los poderes públicos deben promover el progreso social y económico, la jurisprudencia del TC ha consolidado que efectivamente el concepto de desarrollo sostenible se encuentra impregnado en la CE, puesto que no se puede entender el progreso social sin una debida protección del medio ambiente³. Resulta necesario apuntar que, como todos los principios recogidos en el título primero capítulo tercero, el artículo 45 no genera por sí mismo derechos judicialmente exigibles (art. 53 de la CE). Un proyecto más que interesante podría versar sobre el debate y la argumentación de una hipotética reforma constitucional que convirtiese la protección al medio ambiente en un derecho fundamental⁴, con el único precedente en la STC 233/2015⁵, pero incluir el mismo quedaría fuera del objeto del presente trabajo.

El siguiente precepto constitucional que referencia al medio ambiente resulta nuclear para el presente trabajo. El artículo 149.2.23, que forma parte de la enumeración de las competencias exclusivas del estado, incluye en ese listado la siguiente materia con las funciones mencionadas:

“Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”⁶.

² BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis. “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de medio ambiente”. *Revista Vasca de Administración Pública*. Enero-abril de 1995. Núm. 45, p. 548.

³ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 102/1995, de 26 de junio de 1995, Fj. 4.

⁴ SANTAMARÍA ARINAS, Rene Javier. *Curso básico de derecho ambiental general*. Segunda Edición. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública. 2019. p. 69.

⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 233/2015, de 5 de noviembre de 2015, Fj. 2.

⁶ Constitución Española de 1978, artículo 149.2.23.

Por otro lado, el artículo 148.1.9 es parte del listado de las competencias que pueden asumir las CCAA, que incluye “la gestión en materia de protección del medio ambiente”⁷. De la lectura de dichos listados podemos concluir también que, contrariamente a lo que mencionábamos anteriormente sobre el artículo 45, esta materia medioambiental se encuentra conceptualmente más limitada, particularmente al encontrar otras materias sectoriales fuertemente relacionadas con el mismo pero que sin embargo componen títulos competenciales distintas (montes, caza y pesca...). Además, también podemos extraer que nos encontramos ante una competencia compartida que puede complicar aún más las fronteras de acción entre las distintas AAPP.

Por ende, los próximos párrafos pretenden realizar un breve repaso a las interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales en el análisis funcional de la competencia de protección de medio ambiente. El proceso estatuyente se realizó a dos velocidades y con dos grados de autonomía distintos^{8,9}, existiendo el mismo esquema en materia medio ambiental. Las comunidades de autonomía plena (i.e., la Comunidad Autónoma Vasca) no solo asumieron la gestión en esta materia, sino que además incluyeron la potestad de ejercer el desarrollo legislativo y la adopción de normas adicionales de protección^{10,11}. Por el contrario, el resto de los Estatutos de Autonomía, promulgados por vía del artículo 143, se limitaron a la asunción de la gestión lo menos hasta que llegase la reforma

⁷ Constitución Española de 1978, artículo 148.1.9.

⁸ PÉREZ TREMP, Pablo. “Principios generales de la organización territorial del Estado”. Lección 32. En: *Derecho Constitucional*, vol. II. *Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. 11ª edición. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2018, pp. 263-286.

⁹ Constitución Española de 1978, Disposición Transitoria Segunda.

¹⁰ BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis. “La distribución...”, *op. cit.*, p. 549.

¹¹ Estatuto de Autonomía del País Vasco, artículo 11.1.a.

estatutaria o la adquisición competencial mediante la vía del artículo 150, si bien las Islas Baleares y la Comunidad de Madrid también incluyeron el desarrollo legislativo como potestad propia¹².

2.2. Consideraciones jurisprudenciales

De la lectura literal podemos deducir que las comunidades de autonomía plena pueden no sólo desarrollar las disposiciones legales básicas del Estado, sino que además pueden aprobar normas añadidas que aumenten la intervención pública en esta materia¹³. A partir de este esquema inicial, la jurisprudencia constitucional resulta contradictoria. Es más, distintos autores como BELTRÁN AGUIRRE o SANTAMARÍA ARINAS han pretendido dividir la jurisprudencia en esta materia en distintas fases, pero ambos muestran ejemplos que podrían contradecir el trabajo del otro. Por comenzar en orden cronológico, la STC 64/1982 comenzó promoviendo una lectura en sentido literal (como la que mencionábamos a principios de párrafo) del texto constitucional y los EEA. Tal es así que, resolviendo un recurso a la legislación catalana en materia de parques naturales, el Tribunal entendía que la CA tenía competencias para dictar normas de desarrollo y de adicional protección^{14,15}.

¹² BELTRÁN AGUIRRE, Juan Luis. “La distribución...”, *op. cit.*, p. 550.

¹³ MORENO GARCÍA, Javier. “Evolución de la erosión competencial del Estatuto de Gernika en materia de Protección del Medio Ambiente”. En: *La erosión silenciosa*. Primera edición. Basauri: Instituto Vasco de Administración Pública, p. 486.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 64/1982, de 4 de noviembre de 1982. Fj. 3.

¹⁵ Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 268, de 20 de octubre de 1982.

Sin embargo, fue necesaria menos de una década para que la jurisprudencia constitucional cambiara de forma sorprendente y con una argumentación cuanto menos curiosa. Así, la STC 149/1991 establece que “en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen al desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos”¹⁶. Añade además que la legislación básica del Estado puede llegar a alcanzar tal detalle que agote la capacidad de desarrollo de las CCAA que hubiesen asumido esta competencia, admitiendo explícitamente una equiparación entre todas las CCAA en materia competencial. Se justifica esta posición aludiendo a que el artículo 149.1.23 hace referencia a legislación básica y no a las bases, además de no incluir ese mismo precepto expresamente la potestad de desarrollo legislativo por parte de las CCAA. Sin embargo, tal consideración obvia la ya mencionada relevancia de los EEA y el denominado proceso estatuyente en el establecimiento del Estado Autonómico y su estructura competencial¹⁷.

La STC 102/1995 contradujo el posicionamiento de la sentencia emitida por el mismo tribunal cuatro años atrás. Comienza aludiendo a la nomenclatura utilizada por el texto constitucional cuando enumera las competencias exclusivas del Estado sobre las “bases”, “condiciones básicas”, “normas básicas” y “legislación básica”. Así, entiende que estas no contienen un significado diferenciador entre sí, queriendo expresar todas las versiones la necesidad del Estado de establecer un mínimo denominador común que permita la solidaridad e igualdad en la protección al medio ambiente. Añade además que, en cualquier caso, las últimas dos formas invitan a entender que efectivamente existe un espacio para el

¹⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 149/1991, de 4 de julio de 1991. Fj. 1

¹⁷ En relación con la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Boletín Oficial del Estado. Núm. 181, de 29 de julio de 1988.

desarrollo de esa norma o legislación básica¹⁸. Por ende, esta resolución reconoce distanciarse de la analizada en el párrafo anterior, al entender que efectivamente corresponde a las CCAA poder desarrollar la legislación estatal e incluso dictar normas de adicional protección en esta materia si hubiesen asumido las competencias para ello. Por último, entiende también que no puede generarse una fórmula para esclarecer cuando la legislación estatal supera lo básico, por lo que deberá tratarse caso por caso por el mismo TC¹⁹. Sentencias subsecuentes de esa misma década refrendaron esta visión interpretativa con algún añadido, como el realizado por la STC 166/2002 asegurando que las leyes de bases han de actuar como una ordenación mediante mínimos y no como afán armonizador, por lo que legislaciones más ambiciosas que ofrezcan una protección añadida²⁰ (normas de protección adicional, como literalmente figura en la CE) nunca serían por esa condición inconstitucionales²¹.

Desde entonces no existe un cambio de criterio explícito que lleve a una negación directa de los argumentos recogidos en la STC 102/1995. Aun así, existen varias resoluciones que implícitamente acarrear un retorno a una perspectiva más centralista. A raíz de estas, autores como VALENCIA MARTÍN llegan a concluir que hemos retrocedido silenciosamente a los planteamientos de la STC 149/1991, principalmente debido a que el grado de detalle de la regulación estatal ha dejado de ser criterio para la sobre extensión de lo básico²². Por ejemplo, en dos ocasiones diferentes

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 102/1995, de 26 de junio de 1995. Fj. 8.

¹⁹ STC n° 102/1995, de 26 de junio de 1995. Fj. 9.

²⁰ Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial. Boletín Oficial del Estado. Núm. 131, de 2 de junio de 1995. Páginas 16248 a 16271.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 166/2002, de 18 de septiembre de 2002. Fj. 9.

²² VALENCIA MARTÍN, Germán. *Jurisprudencia Ambiental y Medio Ambiente*. Aranzadi, 2017. p. 333.

el TC ha intentado establecer una serie de criterios para poder interpretar en qué han de consistir las bases. En la primera, la STC 101/2005 establece tres elementos claves: que suponen el establecimiento de mínimos comunes que solo pueden ser mejorados, y nunca reducidos; que lo relevante no es la abstracción o detalle del texto legal básico, sino su “finalidad tuitiva”; y, por último, la posibilidad de que la normativa básica y su transversalidad pueda afectar al desarrollo normativo autonómico en otras materias sectoriales conexas (siendo estos dos últimos elementos algo que trabajaremos más adelante, cuando introduzcamos el ámbito material de la competencia de medio ambiente)²³. Además, en dicho texto también se flexibilizan los requisitos formales de la legislación básica, puesto que supera el requisito indispensable de tener rango legal al estar siendo objeto de impugnación un Plan director gubernamental^{24,25}. En segundo lugar, y más recientemente, la STC 54/2017 cita literalmente lo anteriormente expuesto de la STC 101/2005 como válido, y añade un cuarto criterio que provoca la extensión material de lo “básico” debido al carácter global de la problemática y la necesidad de encuadrarla en la exigencia de solidaridad recogida en el artículo 45.2 de la CE.

Utilizaremos estas dos últimas sentencias para introducir los problemas de delimitación que tiene la competencia de medio ambiente en su vertiente material o subjetiva, habiendo discutido hasta el momento la interpretación del TC en relación con la extensión de la legislación básica en esta materia (o su ámbito funcional). Así, según MORENO GARCÍA, desde muy temprano la jurisprudencia constitucional reconocía que existían materias muy íntimamente conexas a la protección ambiental. Para dilu-

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 101/2005, de 20 de mayo de 2005. Fj. 5.

²⁴ MORENO GARCÍA, Javier. “Evolución de la erosión...”, *op. cit.*, p. 488.

²⁵ Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el plan director de la red de parques nacionales. Boletín Oficial del Estado. Núm. 297, de 13 de diciembre de 1999, pp. 42932-42943.

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco

cidar dicho debate, surgen dos formas de interpretar caso por caso cada conflicto competencial: la transversalidad y la integración. La primera entiende el medio ambiente como un concepto jurídico indeterminado “con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar”²⁶. Incluye entonces elementos conexos dentro del haber competencial de la protección al medio ambiente. La segunda, por contrario, entiende que por mucho que exista dicha conexión, la relevancia ha de adquirirla la materia sectorial afectada o relacionada y desde su titularidad debe llevarse a cabo la protección al medio ambiente²⁷.

Hasta el momento la utilización de estas teorías por parte del TC no ha sido constante y, más bien, parece ser analizada caso por caso en virtud del interés último del Estado y no de las CCAA²⁸. El TC ha fallado en favor de la transversalidad de la competencia exclusiva en legislación básica de protección del medio ambiente entre otras en la STC 69/2013. En ella se establece que, si existiese un sector con materia conexas la protección del medio ambiente, como la caza o la pesca fluvial, la legislación estatal básica debe primar^{29,30}. Otro ejemplo relevante en el uso de esta teoría podría encontrarse en la STC 141/2014, que avaló la Ley de Suelo de 2008 del Estado defendiendo que la ordenación del territorio y el urbanismo, si bien son materias competenciales de titularidad autonómica, también tienen una relevancia en la protección del medio ambiente

²⁶ MORENO GARCÍA, Javier. “Evolución de la erosión...”, *op. cit.*, p. 483.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 69/2013, de 14 de marzo de 2013. Fj. 3 a.

³⁰ Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Boletín Oficial del Estado. Núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

y por ende han de incluirse en esa materia³¹. MORENO GARCÍA incluye un listado interesante de otras sentencias relevantes que hacen uso de la teoría de transversalidad para erosionar el ámbito competencial vasco³².

De igual forma, también ha existido el uso de la teoría de integración para justificar lo mismo: el incremento competencial del Estado en detrimento de las CCAA. El ejemplo más claro se da con las normativas del fracking autonómicas³³. De la STC 106/2014 extraemos que, según el TC,

“Debe señalarse que la controversia se encuadra en el ámbito material de la energía, no obstante, la incidencia que los recursos mineros y gasísticos, el régimen jurídico de los hidrocarburos líquidos y sólidos y su explotación tiene sobre otras materias; en especial la protección del medio ambiente”³⁴.

Es decir, la argumentación del TC ignora su propia lista de criterios para discernir si una materia es sectorial o puede encuadrarse dentro de la materia de medio ambiente. Estos son tanto anteriores a esta resolución (la ya mencionada y expuesta STC 101/2005)³⁵ como posteriores a la misma (STC 54/2017)^{36,37}. En particular, la necesidad de estar ante la “finalidad

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 141/2014, de 11 de septiembre de 2014. F.j. 5.

³² MORENO GARCÍA, Javier. “Evolución de la erosión...”, *op. cit.*, p. 489.

³³ Entre otras, también la Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 65/2018, de 7 de junio de 2018 a la Ley 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica. Boletín Oficial del Estado. Núm. 111, de 10 de mayo de 2017, pp. 37818-37825.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 106/2014, de 24 de junio de 2014. F.j. 3.

³⁵ STC n° 101/2005, de 20 de mayo de 2005

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 54/2017, de 11 de mayo de 2017.

³⁷ Ley 2/2013, de 29 de mayo coma de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Boletín Oficial del Estado. Núm. 129, de 30 de mayo de 2013, páginas 40691 a 40736.

tuitiva” del texto legislativo es el criterio que debería primar para el estudio de su atribución competencia al Estado o a cualquier CCAA. Esta línea de pensamiento fue defendida en el voto particular del magistrado VALDES DAL RE respaldado por otros dos compañeros a la STC 8/2018, sobre la misma materia. Argumentaba que, en la legislación vasca³⁸, la intención del legislador era someter estos proyectos a los instrumentos de ordenación ambiental para el análisis caso por caso de sí, efectivamente, podían resultar dañinos para el medio ambiente. De ser considerada esta finalidad del texto legal, esta se encontraría incluso amparada por la legislación básica estatal en la materia, siendo encuadrada en la competencia de desarrollo legislativo en protección al medio ambiente y no a la de bases del sector energético y minero³⁹. Añadiría, a mi juicio personal, que, si estamos al tenor literal de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía vasco, el establecimiento de una normativa que acrecienta el nivel de protección medio ambiental (especialmente considerando las particulares repercusiones que tiene la fractura hidráulica) debería ser perfectamente constitucional.

Parece evidente que no puede elegirse entre una de las dos teorías (integración o transversalidad) susceptible de aplicación a todos los casos. Por ello, también es lógico apelar al criterio de analizar cuál es la “finalidad tuitiva” de la normativa enjuiciada para determinar si efectivamente podemos encuadrarla o no en materia medio ambiental. Sin embargo, esta afirmación tiene dos matices: en primer lugar, este no puede ser el único criterio para delimitar el alcance funcional de la competencia olvidando el grado de detalle de la legislación básica; y, en segundo lugar, con relación a su uso para la delimitación del alcance material, su uso no debe

³⁸ Ley 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o «fracking» de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco. Núm. 128, 9 de julio de 2015.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 8/2018, de 25 de enero de 2018. Voto particular.

ser incongruente. En relación con el primero de los matices, esto se debe a que, como bien recordaba la STC 102/1995, el grado de detalle de la legislación estatal es absolutamente fundamental, puesto que, independientemente de su finalidad tuitiva, su sobredimensión podría provocar el agotamiento competencial de las CCAA que hubiesen asumido el desarrollo legislativo en materia de medio ambiente, incumpliendo así estos Estatutos de Autonomía⁴⁰. En relación con el segundo de los matices, hemos mencionado con anterioridad el uso que ha realizado el TC de las teorías de integración o transversalidad favoreciendo siempre a la misma parte. El uso del criterio de la “finalidad tuitiva” ha de ser constante y no entrar en incongruencias como en materia de fracking, donde se optó por el criterio de integración cuando el legislador vasco buscaba proteger el medio ambiente.

2.3. Erosión competencial autonómica

A modo de conclusión, podría decirse que la actual interpretación jurisprudencial mayoritaria de la distribución de competencias en medio ambiente parece basarse más en un criterio de jerarquía que de competencia y, asimismo, conlleva una erosión competencial autonómica significativa. En esta misma línea se han pronunciado distintos magistrados del TC en sendos votos particulares a sentencias dictadas en la última década. Así, ASUA BATARRITA y ORTEGA ÁLVAREZ, respecto a la STC 141/2014, destacan que, al igual que otros pronunciamientos recientes, “si no se corrigen, terminarán redundando en una erosión del sistema de distribución competencial establecido por la Constitución”⁴¹. Posteriormente, se reafirmó la primera magistrada en otro voto particular que existía un “preocupante efecto corrosivo sobre las competencias de ejecución de las

⁴⁰ STC n.º 102/1995, de 26 de junio de 1995, Fj. 4.

⁴¹ STC n.º 141/2014, de 11 de septiembre de 2014. Voto particular.

Comunidades Autónomas, cuyo ámbito competencial se va reduciendo progresivamente”⁴². Finalmente, el magistrado XIOL RÍOS argumentaba que el TC comenzaba a optar con la materia del fracking por

“una interpretación de las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas que tiende a apoyarse en el principio de jerarquía y a reformular los criterios hasta ahora escrupulosamente basados en el principio de competencia, fundamento capital, según la jurisprudencia antigua del Tribunal, del Estado autonómico”⁴³.

Algunas resoluciones repiten la idea de que el Estado sólo puede establecer mínimos de protección, pero que más allá del respeto a ellos cabe la protección adicional y el desarrollo de esas disposiciones legislativas⁴⁴. Sin embargo, como ha quedado demostrado, la práctica lleva al TC a amminorar competencias autonómicas de forma constante. Nos encontramos entonces ante una recentralización entendida así de forma unánime por la doctrina (que continua hasta las sentencias más recientes^{45,46}). Este grupo incluye tanto a quienes denuncian y argumentan esta situación como a los que, sin negarlo, la justifican debido a una posición más defensiva del TC posterior al Estatut para afianzar las competencias del Estado⁴⁷.

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 165/2016, de 6 de octubre de 2016. Voto particular.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 73/2016, de 20 de mayo de 2016. Voto particular.

⁴⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 100/2020, de 22 de julio de 2020. Fj. 4.

⁴⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 15/2021, de 28 de enero de 2021.

⁴⁶ VALENCIA MARTÍN, German. “Las acciones públicas autonómicas en la jurisprudencia constitucional (a propósito de la STC 15/2021, sobre la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco)”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*. 2022. Núm. 52.

⁴⁷ SANTAMARÍA ARINAS, Rene Javier. *Curso básico...*, p. 124.

III. ANÁLISIS DEL CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE LA NORMATIVA ESTATAL Y VASCA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y TRANSICIÓN ENERGÉTICA

El derecho climático puede entenderse como una vertiente relativamente reciente de la ciencia jurídica. Según GALERA RODRIGO, esta nace tras el Convenio Marco de Naciones Unidas de 1992, del cual emanan también el Protocolo de Kioto de 1997 y el más reciente

Acuerdo de París de 2015⁴⁸. ALENZA GARCÍA encuadra al mismo dentro del derecho ambiental, si bien distingue esta rama en tres distintas fases: en la primera, surgida en la década de los 70, se trató de reducir y controlar las formas de polución más peligrosas y evidentes; en la segunda, que comenzó en la segunda parte de la década de los 80 y se extendió hasta hace casi diez años, se maduró lo producido en la anterior etapa con mejores técnicas jurídicas y llevando la regulación a lugares que todavía no se encontraban cubiertos; y, por último, la tercera etapa nace tras el Acuerdo de París como reconocimiento de la imposibilidad del anterior modelo para poder hacer frente a una problemática de la magnitud del cambio climático⁴⁹. Más allá de su encaje exacto, se sabe del derecho del clima que requiere de una gobernanza multinivel, no solo porque sus principales objetivos emanan de acuerdos internacionales que han de ser implementados por instituciones incluso locales, sino porque la eficacia de su cumplimiento depende la participación de todos los agentes guberna-

⁴⁸ Galera Rodrigo, Susana. “Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel”. En: *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*. Madrid: Instituto Nacional De Administración Pública, 2018, p. 196.

⁴⁹ ALENZA GARCÍA, José Francisco. “Una nueva ley para una nueva era (sobre la Ley española de Cambio Climático y Transición Energética)”. *Derecho de la biodiversidad y cambio climático: trama verde, suelos y medio marino*. 2021, p. 2.

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco

mentales⁵⁰. En este contexto, resulta indispensable determinar el alcance de cada una de las partes conociendo que todas tienen un rol que adquirir para la consecución de los objetivos impuestos, por lo que la delimitación del alcance competencial de distintas administraciones resulta fundamental para proceder de manera correcta a solventar la problemática.

El principal instrumento para la ordenación de la política climática reside en la redacción de normas jurídicas, cuya aprobación o redacción se está dando en tiempos recientes por parte tanto del Estado como de las CCAA. Estas, tanto a nivel interno como externo, han ido adquiriendo, según ALENZA GARCÍA, una serie de características comunes. En primer lugar, suelen establecer objetivos y estrategias de finalidad muy ambiciosa en línea con los acuerdos internacionales alcanzados en la materia. En segundo lugar, las estrategias y objetivos recién mencionadas suelen ser de tipo cuantitativo, por lo general buscando reducir la emisión de gases de efecto invernadero o aumentar la cuota de energías renovables en la producción eléctrica, entre otras, siendo estos jurídicamente exigibles. En tercer lugar, comprende un impacto legislativo polivalente debido a las múltiples materias y sectores a las que suele afectar lo regulado, tanto de la actividad pública como de la privada. Por último, destaca el autor que las normativas internacionales sí que pueden distar considerablemente, al estar unas caracterizadas por el establecimiento de objetivos y la obligatoriedad de la integración climática (como la legislación comunitaria) y otras por la inclusión contenidos relacionados con políticas y acciones a llevar a cabo (como las que se dan dentro del Estado)⁵¹.

Para proceder al análisis de la posible conflictividad entre la legislación estatal y la futura legislación vasca, resulta interesante introducir distintas normas en el derecho comparado externo e interno. A nivel europeo, la

⁵⁰ GALERA RODRIGO, Susana. “Las competencias...” *op. cit.*, pp. 213-214.

⁵¹ ALENZA GARCÍA, José Francisco. “Una nueva...” *op. cit.*, p. 2.

propia Unión Europea cuenta en su haber normativo el recientemente aprobado reglamento sobre el clima que fija el objetivo de neutralidad climática para mitad de siglo, además de sus objetivos intermedios⁵². Esta misma línea la siguen también la legislación francesa y alemana^{53,54}. Dentro del estado español, existen CCAA que han aprobado ya normativa en esta materia incluso antes que el Estado, incluyendo la pionera Ley 16/2017, de cambio climático de Cataluña⁵⁵. Es precisamente esta legislación interesante para la introducción de nuestro análisis, puesto que el conflicto de constitucionalidad derivado de la misma llevó a una serie de conclusiones a considerar por parte del TC en la STC 87/2019, que procederemos a analizar a continuación.

3.1. Análisis de la jurisprudencia esencial en materia de cambio climático

El carácter reciente de la legislación climática en nuestro estado nos lleva indudablemente al análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 87/2019. Dos meses después de la aprobación de la legislación catalana en materia en cambio climático, la Abogacía del Estado, en representación del presidente del Gobierno, interpuso un recurso de inconstitucionalidad a varios preceptos de este mismo texto. La fundamentación de ellos se redujo últimamente a un conflicto de competencia

⁵² Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) nº 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»). Diario Oficial de la Unión Europea nº L 243, de 9 de julio de 2021, p. 1.

⁵³ Ley francesa, de 22 de agosto de 2021, de lucha contra el cambio climático y fortalecimiento de la resiliencia frente a sus efectos.

⁵⁴ Ley alemana de cambio climático, de 12 de diciembre de 2019.

⁵⁵ Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 7426, de 3 de agosto de 2017.

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco

en el que la parte recurrente entendía que se vulneraban competencias exclusivas del Estado en materia de protección al medio ambiente (art. 149.1.23 de la CE), de bases del régimen energético y minero (art. 149.1.25 de la CE) y de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la CE), además de otras materias no tan relevantes para el propósito de este trabajo. Cabe recordar que, en ese momento, la legislación catalana impugnada era el primer texto sobre la materia tras la ratificación del Acuerdo de París por parte de las Cortes, sin tener un antecedente en la legislación estatal⁵⁶.

Es por ello por lo que entre las primeras cuestiones que pretende resolver el TC se encuentra la de encuadrar el cambio climático en los títulos competenciales de la CE y el Estatuto de Autonomía catalán. Si bien acierta aquí el Tribunal en señalar que ninguno de los dos textos incluye referencia literal a políticas sobre el clima (mencionando únicamente que el EA catalán, en su art. 46.2, incluye consideraciones climáticas)⁵⁷, resulta necesario apuntar que obvia dos artículos relevantes: en primer lugar, el artículo 133.1.d), que establece como competencia de la Generalitat el fomento y la gestión de la energía renovable y la eficiencia energética; y, en segundo lugar, los artículos 144.1.h) e i), que otorgan también al mismo órgano competencias en desarrollo de legislación básica y normas adicionales de protección en materia de contaminación atmosférica y en materia de autorización y seguimiento de emisiones de gases de efecto invernadero⁵⁸.

Acto seguido, la resolución entra en materia a discutir lo que las partes argumentaban en relación con los títulos competenciales antes mencionados. De modo muy resumido, las partes y el TC están de acuerdo de

⁵⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 87/2019, de 20 de junio de 2019. Fj. 2.

⁵⁷ Ibid. Fj. 4.

⁵⁸ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio coma de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Boletín Oficial del Estado. Núm. 172, de 20 de julio de 2006.

que la competencia que da cobertura general a la ley es la de protección al medio ambiente, siendo competencia de la Generalitat su desarrollo y el establecimiento de normas adicionales de protección. Aun así, entiende el TC que no debería afectar a todas las materias sectoriales que se regulan en esta ley, debido a que su afectación medioambiental no puede vaciar el contenido de otras materias sectoriales⁵⁹. Con relación a la competencia en materia de bases y coordinación para la planificación general de la actividad económica, el TC entiende que la intención del legislador catalán es la de transformar absolutamente el sistema económico productivo de la CA hacia una economía descarbonizada sin que existan directrices estatales para ello. Siguiendo esta misma línea de argumentación, entiende también que se busca alterar el modelo energético de la misma, en un objetivo que va más allá de la mera protección al medio ambiente⁶⁰. Por ende, atendiendo esa argumentación, acepta el Tribunal enjuiciar los preceptos impugnados al poder existir un conflicto competencial. Antes de ello, sin embargo, detalla de nuevo que, efectivamente no existe una legislación básica en materia climática y, por ello, cita otras leyes estatales que pudieran tener relación para poder argumentar su posición posterior. Así, incluye para su posterior análisis la Ley 1/2005, sobre el régimen de comercio de derechos de emisión, el Real Decreto Legislativo 1/2016, sobre prevención y control de la contaminación y la Ley 34/2007 de calidad del aire y protección de la atmósfera⁶¹.

Procediendo al enjuiciamiento particular de los preceptos, se declaran inconstitucionales en primer lugar los preceptos relacionados con el establecimiento de un límite máximo de emisiones. La argumentación para dicha decisión se encuentra en que dicha obligación legal, en cuanto

⁵⁹ STC n.º 87/2019, de 20 de junio de 2019. Fj. 4.

⁶⁰ *Ibid.* Fj. 4.

⁶¹ *Ibid.* Fj. 5.

esta es imperativa, implicaría la transformación del modelo productivo catalán más allá de las directrices establecidas por el Estado, vulnerando entonces su competencia exclusiva recogida en el art. 149.1.13 de la CE. Argumenta, además, que ninguno de los tres textos legislativos básicos del Estado en la materia mencionados en el anterior párrafo permite el establecimiento de un nivel superior de control de las emisiones a las CCAA⁶². Resultan interesantes también el enjuiciamiento realizado a los preceptos relacionados al establecimiento de objetivos vinculantes en materia de eficiencia energética, implementación de energías renovables y la prohibición de centrales nucleares o prácticas como la fractura hidráulica. El TC ampara la planificación por parte de las CCAA, pero sin embargo entiende inconstitucionales el establecimiento de “objetivos concretos, detallados, a término, mensurables y por tanto vinculantes”⁶³. Justifica esta posición a que su obligatoriedad vulnera la potestad estatal de establecer las bases del régimen energético e incluso, debido a la misma argumentación que la recogida en el FJ 8, también vulnera las competencias estatales del art. 149.1.13⁶⁴. Entiende el TC además que el precepto que prohíbe de forma absoluta el fracking es contrario a la legislación básica estatal en materia de hidrocarburos (en la misma línea que anteriores sentencias de este tribunal en la materia), debido a la existencia de legislación estatal que directamente permite la misma⁶⁵.

Entre otras cuestiones enjuiciadas que pueden ser interesantes para el objeto de estudio de este trabajo, el TC declara constitucionales tanto el establecimiento de un “Fondo Climático” para financiar la promoción de las políticas en esta materia y establecimiento de criterios de eficiencia

⁶² *Ibid.* Fj. 8.

⁶³ *Ibid.* Ff. jj. 10 y 11.

⁶⁴ STC n° 87/2019, de 20 de junio de 2019. Fj. 10 y 11.

⁶⁵ *Ibid.* Fj. 10.

energética para viviendas superiores a los del Estado. La primera decisión se justifica en que efectivamente la CA puede ordenar la promoción de políticas activas y la financiación para las mismas dentro de su haber competencial⁶⁶. La segunda encuentra su razonamiento en que, una vez superadas las normativas mínimas estatales en materia de los requisitos indispensables que ha de tener cualquier vivienda, el TC entiende que las CCAA pueden establecer niveles más elevados dentro de sus competencias de desarrollo y protección adicional del medio ambiente⁶⁷. Para finalizar este resumen, cabe destacar también que se han omitido ciertos enjuiciamientos por tener una análoga fundamentación jurídica a otros ya mencionados, por no tener estricta relación con el contenido encontrado en la siguiente subsección y, por último, por ser ajeno a la materia climática (como el debate sobre el destino de los ingresos de las subastas de derecho de emisión, especialmente dada la particular relación financiera entre los Territorios Históricos y el Estado).

Los próximos párrafos buscan tanto discutir como extraer una serie de conclusiones de la resolución que pudieran ser interesantes para el próximo apartado. En primer lugar, cabe destacar que el contexto de enjuiciamiento no es el mismo que en el momento de la resolución y hoy día. Esto se debe a que, debido a la aprobación de la Ley de Cambio Climático y Transición Energética, existe actualmente una legislación básica estatal en la materia. Sigue esta misma línea el Dictamen 22/2021 del Consejo de Navarra, que establece que, si bien las legislaciones de las CCAA en la materia no pueden contradecir la disposición básica estatal, sí que tienen la potestad de acrecentar el nivel de protección de esta⁶⁸. Esto facilitaría la

⁶⁶ *Ibid.* Fj. 15.

⁶⁷ *Ibid.* Fj. 18.

⁶⁸ CONSEJO DE NAVARRA. *Dictamen 22/2021, sobre el Anteproyecto de Ley Foral de cambio climático y transición energética*. Pamplona, 2021, p. 20.

constitucionalidad de diversos preceptos o al menos aminoraría la carga argumentativa del TC. Por ejemplo, cuando mencionábamos preceptos que buscaban establecer límites máximos de emisiones dentro de Cataluña, el TC argumentaba entre otras cuestiones su inconstitucionalidad debido a que esto llevaría a una transformación del modelo energético y económico que le compete exclusivamente al Estado en virtud de los artículos 149.1.13 y 149.1.25 de la CE. Sin embargo, la aprobación del marco estatal ya encomienda (si la ratificación del Acuerdo de París no fuera suficiente) a los poderes estatales dicha transformación, tanto en el artículo primero (el objeto de la ley es “descarbonizar la economía española”) y el artículo segundo sección b) (principio rector que busca la “consecución de un modelo socioeconómico sin emisiones”)⁶⁹. No cabe obviar tampoco que, como señala RODRÍGUEZ BEAS, es posible desarrollar la legislación comunitaria por parte de las CCAA si estas ostentan el título competencial en cuestión, ya que el Estado no puede asumir exclusivamente para sí la ejecución del derecho de la UE. De esta forma, Cataluña simplemente estaría rellenando un vacío legal estatal en cumplimiento con el derecho internacional y europeo⁷⁰.

El texto legal también fija una serie de objetivos vinculantes a largo plazo en materia de reducción de gases de efecto invernadero, implementación de energías renovables y eficiencia energética (artículo tercero). Estos, como mencionábamos, no podían establecerse a nivel autonómico según el TC debido a que su carácter vinculante vulneraría las dos

⁶⁹ Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. Boletín Oficial del Estado, núm. 121, sec. 1, pp. 62009-62052.

⁷⁰ RODRÍGUEZ BEAS, Marina. “El conflicto competencial sobre cambio climático entre España y Cataluña: avances y retrocesos a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático” *Revista de Direito Administrativo y Constitucional*. Julio-septiembre de 2019. Núm. 77, p. 84

competencias del Estado citadas en el anterior párrafo. Por ende, podría entablarse una discusión interesante sobre si cupiera dentro del haber competencial autonómico el establecimiento de normas adicionales de protección del medio ambiente que eleven el grado de ambición de estos objetivos. A tenor literal de la CE y siguiendo lo extraído en el anterior apartado sobre la STC 101/2005, es posible argumentar que, una vez la legislación estatal establece los elementos básicos de la dirección que ha de tomar el modelo económico y energético español (una economía descarbonizada nutrida de fuentes exclusivamente renovables para 2050), las CCAA pueden establecer niveles adicionales de protección⁷¹.

Es decir, objetivos vinculantes más ambiciosos no vulnerarían la legislación estatal puesto que la dirección ya se encuentra establecida en ese sentido por esta última, pudiendo entonces la legislación autonómica incrementar los niveles que se deseen obtener. Se ampararía esta potestad en la competencia para establecer normativa adicional en materia medio ambiental, puesto que la ciencia climática establece que, debido al carácter cumulativo de las emisiones de gases de efecto invernadero, cuanto antes se dé la reducción de esta menor será el impacto de este fenómeno⁷². Una interpretación constitucional al contrario simplemente establecería el derecho al desarrollo económico por encima del deber de protección al medio ambiente⁷³. Por ello, la “finalidad tuitiva” (en palabras del propio TC) del texto sería disminuir de forma significativa el impacto negativo de un calentamiento mayor de la temperatura global.

⁷¹ STC n° 101/2005, de 20 de mayo de 2005.

⁷² IPCC. “Climate change 2022. Climate change mitigation. Summary for Policy Makers.” *IPCC Assessment Report Six, Working Group Three*. 2022. p. 20.

⁷³ DE LA VARGA PASTOR, Aitana. “La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal Constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa”. *Revista catalana de dret ambiental*. 2020, vol. XI. Núm. 1, p. 44.

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco

Cierto sería también que, como menciona el legislador, el establecimiento de un objetivo imperativo en materia energética podría vulnerar las competencias estatales principalmente debido a la unidad del mercado eléctrico peninsular y la imposibilidad evidente de que una CA fuerce sus decisiones sobre el conjunto del Estado. Es por ello por lo que resulta interesante que cualquier mención que se haga respecto al establecimiento de objetivos en materia energética exprese de forma muy clara que el objetivo no vincula al sistema eléctrico español. Al contrario, podría encomendar por ejemplo a las administraciones autonómicas a incentivar que un tanto por ciento de la electricidad del territorio se produjese con fuentes renovables. Es fundamental resaltar de esta anterior frase la relevancia de elegir los términos apropiados. Algo similar indica el TC en la STC 87/2019:

“La interpretación compatible con la Constitución [debe ser] 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”⁷⁴.

Un ejemplo útil en esta línea, a mi juicio, sería la normativa vasca de fracking mencionada anteriormente. Más allá de dictar la prohibición absoluta de la fractura hidráulica en la CA como hace la legislación catalana, el legislador vasco opta por condicionar la actividad caso por caso con relación a su afección medioambiental, algo que según el magistrado VALDES DAL RE encajaría entre las potestades de la Comunidad Autónoma Vasca⁷⁵. En cualquier caso, está claro que el TC entiende que la legis-

⁷⁴ STC n° 87/2019, de 20 de junio de 2019. E.j. 17.

⁷⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 8/2018, de 25 de enero de 2018. Voto particular.

lación autonómica puede ser de índole programática. Es decir, mientras que no existan objetivos vinculantes, no existe discusión alguna de que las administraciones autonómicas puedan establecer estrategias en esta materia y generen incentivos dentro de sus competencias con el objetivo de alcanzar el fin de estas.

Por último, sería interesante resaltar, como puente entre esta sección y la siguiente, las consideraciones que realiza el Tribunal sobre como los objetivos vinculantes condicionan la actividad económica del territorio en vulneración de la competencia estatal del art. 149.1.13. A juicio de LÓPEZ RAMÓN, en la realización de una serie de comentarios a la Ley de Cambio Climático y Transición Energética estatal, la carencia de un régimen sancionador convierte en este último texto legal en una llamada a la acción a las AAPP que sin embargo no afecta al sector privado⁷⁶. Me gustaría reforzar ese argumento añadiendo que, efectivamente, la única legislación estatal que afecta de forma directa a la imposición de un límite de emisiones de gases de efecto invernadero sobre el sector privado en España es la Ley 1/2005, sobre el comercio de derechos de emisiones⁷⁷. Así, la legislación catalana, igual que la estatal, al no tener efectos sobre las actividades económicas de forma directa, no afecta al título competencial

⁷⁶ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Notas de la Ley de Cambio Climático”. *Actualidad Jurídica Ambiental*. 19 de julio de 2021. N° 114, Sección “Comentarios legislativos”, p. 8.

⁷⁷ A mi modo de ver, el TC comete un error al dar por sentado como normativa básica estatal en esta materia la Ley 1/2005. El comercio de emisiones es uno de los medios para atajar las emisiones, pero no de por sí un objetivo último para su reducción. No persigue la descarbonización absoluta de la economía, sino la reducción de emisiones de determinadas actividades. Es de por sí un medio para alcanzar el fin, siendo este último la neutralidad climática en 2050 (cosa que debe establecer otra legislación general sobre cambio climático). Además, GERMÁN VALENCIA entiende que las otras dos legislaciones básicas que menciona el TC (el Real Decreto Legislativo 1/2016, de prevención y control integrados de la contaminación y la Ley 34/2007, de calidad del aire y protección de la atmósfera) tampoco deberían considerarse como básicas debido a que tratan materias relacionadas con la polución en su sentido amplio, y no los gases de efecto invernadero.

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco

estatal del art. 149.1.13. Podría establecer, sin embargo, como ya ha hecho el legislador andaluz, requisitos a personas jurídicas de determinadas actividades económicas e industriales la elaboración de auditorías de emisiones y planes de reducción de estas, estableciendo un régimen sancionador si no se cumplen esas disposiciones⁷⁸.

3.2. Marco legislativo estatal y vasco

a) *Análisis normativo*

Llegamos entonces al análisis de compatibilidad entre la legislación estatal en la materia (la ya introducida Ley de Cambio Climático y Transición Energética) y la futura ley vasca que, pendiente de todos los cambios que pueden darse durante el procedimiento legislativo, toma ya cuerpo en el Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático pendiente para su remisión al Parlamento Vasco el segundo semestre de este año^{79,80}. Comenzando con la primera, su encuadre competencial lo señala su Disposición Final decimotercera, que señala la ley como parte de la legislación básica del estado en protección al medio ambiente, también de bases del régimen energético y minero y, por último, de planificación general de la actividad económica (arts. 149.1.23, 149.1.25 y 149.1.13, respectivamente). Sin embargo, resulta sorprendente que en ningún momento del texto se señale el artículo 45 de la CE que, según

⁷⁸ Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Núm. 199, de 15 de octubre de 2018.

⁷⁹ Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático de fecha 26 de noviembre de 2021. Departamento de desarrollo económico, sostenibilidad y medio ambiente del Gobierno Vasco.

⁸⁰ Gobierno Vasco. “Proyecto de Ley de Transición Energética y Cambio climático”. *Irekia*. URL: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto-ley/13-proyecto-de-ley-de-transicion-energetica-y-cambio-climatico/>. Última consulta: 10/05/2022.

ALENZA GARCÍA, es en el precepto de cuidado del medio ambiente donde encuentra mayor cobertura este texto legal⁸¹.

Respecto a su contenido, cuenta con 40 artículos divididos en diez títulos, incluyendo los primeros dos las disposiciones generales, los objetivos y la planificación. Los siguientes títulos (del segundo al cuarto) tratan sobre eficiencia energética y energías renovables, transición energética y combustibles fósiles y la movilidad sin emisiones. Se incluyen, además, un título quinto para la adaptación a los impactos del clima, un sexto para los mecanismos de transición justa, el séptimo para establecer recursos para luchar contra el cambio climático y dos últimos sobre educación e innovación y sobre la gobernanza y participación pública. Por último, incluye 9 disposiciones adicionales, 4 transitorias y 15 finales. Por su lado, el anteproyecto vasco incluye 46 artículos divididos en seis capítulos diferentes: el primero incluye las disposiciones generales del texto; el segundo, la gobernanza sobre la materia con la creación de órganos, menciones a la cooperación y la regulación de la participación pública; el tercero establece los instrumentos de planificación, sus condiciones y contenido; el cuarto, sobre neutralidad climática, incluye dos secciones, siendo la primera sobre transición energética y la segunda sobre otras políticas sectoriales que ayuden a alcanzar la neutralidad climática; el quinto capítulo regula las disposiciones relacionadas con la adaptación al cambio climático; y, por último, el sexto hace referencia instrumentos transversales para afrontar la materia, como la educación, la innovación y otras. Finalmente, el texto incluye de momento 6 disposiciones adicionales, dos finales y una transitoria.

Empezando con la legislación que se encuentra aprobada, procede a continuación realizar unos comentarios respecto a su contenido de forma más detallada. La ley estatal, dentro de las categorías que mencionaba ALEN-

⁸¹ ALENZA GARCÍA, José Francisco. “Una nueva...”, *op. cit.*, p. 3.

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco

ZA GARCÍA⁸², se encuentra dentro de un modelo mixto de imposición de objetivos vinculantes y, a su vez, de emplazamiento a la acción mediante un contenido programático. Así, si bien incluye una serie de disposiciones de obligado cumplimiento (la prohibición de exploración y explotación de hidrocarburos del artículo noveno, por ejemplo), el texto se caracteriza por encomendar a las administraciones a la acción. De hecho, según LÓPEZ RAMÓN, incluye una amplia delegación ejecutiva para el desarrollo de la ley, añadiendo incluso una cláusula de barrido al final del texto⁸³. Así, la Disposición Final sexta encomienda al Gobierno la aprobación de “cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley”⁸⁴, habilitando, en contra de los requisitos formales de la legislación básica establecidos por la jurisprudencia constitucional⁸⁵, un desarrollo que pudiera vaciar el contenido competencial autonómico⁸⁶. Añadiría que la legislación hace alusión a múltiples materias de dudosa titularidad estatal en este grado de detalle, así como la protección a la biodiversidad, la educación, la movilidad sostenible, los montes...

Además, según este mismo autor, existen referencias ínfimas a la cooperación con las CCAA o respecto a sus competencias⁸⁷. Según PRESICCE, el cambio climático es una materia que, debido a su multisectorialidad y su complicado ajuste competencial en un título concreto, precisa de un esfuerzo de coordinación elevado. Haciendo referencia a preceptos que

⁸² ALENZA GARCÍA, José Francisco. “Una nueva...”, *op. cit.*, p. 3.

⁸³ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Notas de la Ley...”, *op. cit.*, p. 9.

⁸⁴ Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. Disposición Final sexta.

⁸⁵ STC n° 102/1995, de 26 de junio de 1995. Fj. 8.

⁸⁶ CASADO CASADO, Lucía. *La recentralización de competencias en materia de medio ambiente*. Barcelona: Col·lecció Institut d’Estudis de l’Autogovern, 2018, p. 332.

⁸⁷ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Notas de la Ley...”, *op. cit.*, p. 14.

se incluían en el anteproyecto y que no han cambiado (como el actual artículo 40.5), esta autora critica que las únicas referencias al respecto son ambiguas al no especificar mecanismos de colaboración⁸⁸. Es más, LÓPEZ RAMÓN apunta que el artículo que más directamente alude a esta obligación (el artículo 38, sobre “cooperación interadministrativa en materia de cambio climático y energía”⁸⁹) únicamente obliga a las CCAA a comunicar sus planes a una comisión de coordinación⁹⁰. El texto encuentra otras referencias al rol de las CCAA que, sin embargo, siempre encuentran fórmulas que las relegan a un segundo plano, al ser sólo introducidas para mencionar su “participación” o la necesidad de “previa puesta en común” del plan nacional de adaptación⁹¹. “La norma sigue expresándose en términos de coordinación y cooperación, sin avanzar en la interiorización de un modelo de relación multinivel en clave de gobernanza”⁹².

En cuanto a la legislación vasca, cabe destacar que se ha optado claramente por una redacción programática y para nada imperativa, siendo el único objetivo el de la obtención de la neutralidad climática para 2050, si bien este se entiende de la lectura de la Ley y exposición de motivos puesto que no se encuentra en ningún precepto de forma explícita. De hecho, el texto encuentra múltiples similitudes con la redacción de la

⁸⁸ Presicce, Laura. “Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España”. *Actualidad Jurídica Ambiental*. 2020, n.º. 101, sección “Artículos doctrinales”, p. 18.

⁸⁹ Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. Art. 38.

⁹⁰ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Notas de la Ley...”, *op. cit.*, p. 13.

⁹¹ LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Notas de la Ley...”, *op. cit.*, p. 13.

⁹² MORA RUIZ, Manuela. “La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al Cambio Climático: Estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. 2020, vol. XI, n.º 1, pp. 16-17.

Ley 8/2018, de cambio climático y transición energética de Andalucía⁹³. La principal diferencia se encontraría en que esta última incluye un régimen sancionador con el objetivo de asegurar el cumplimiento de las disposiciones que regulan el Sistema Andaluz de Emisiones Registradas, que obliga a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, determinadas por desarrollo reglamentario a monitorizar sus emisiones y a presentar planes para reducirlas⁹⁴. Recuerda esta obligación a la argumentación del TC expuesta en el anterior apartado que, en el caso catalán, entendía que establecer obligaciones a consumidores y empresas era una vulneración de la competencia estatal recogida en el art. 149.1.13 y, por contrario, no se aprecia esa misma inconstitucionalidad aquí.

Siguiendo con la normativa vasca, esta no incluye objetivos de reducción de emisiones, penetración de energías renovables o de eficiencia energética. Simplemente se hace alusión a los instrumentos de planificación (art. 10 a 14), llamadas a la acción sin una concreción mencionable (arts. 16 y 17) y el establecimiento de plazos para la consecución de las estrategias mencionadas en los artículos 11 y 12 (disposiciones adicionales primera a tercera)⁹⁵. Podría ser que el legislador vasco, entendiendo el precedente de la STC 87/2019, no quiera arriesgar incluir preceptos en ese sentido y delimite el establecimiento de objetivos a estrategias gubernamentales, tanto de las Instituciones Comunes como de los Territorios Históricos o las Administraciones Locales. También puede ser que simplemente exista una voluntad política de no establecer objetivos vinculantes. A mi juicio, y en base a la argumentación proporcionada en

⁹³ Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía.

⁹⁴ Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. Arts. 42 y 43.

⁹⁵ Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático de fecha 26 de noviembre de 2021.

la anterior subsección sobre la posibilidad autonómica de dictar normas de adicional protección ambiental o ejecutar el derecho comunitario, el legislador podría establecer una serie de objetivos de carácter vinculante siempre que eleven la ambición del denominador común estatal.

En esta misma línea ha actuado la comunidad balear que, con su Ley 10/2019, de cambio climático y transición energética, ha establecido objetivos en las tres materias (arts. 12, 14 y 15)⁹⁶. Resulta reseñable la terminología utilizada por el legislador en el artículo duodécimo, que, al establecer los objetivos de reducción de emisiones, establece que son vinculantes para las emisiones difusas (no reguladas en el comercio de derechos de emisión, o la Ley 1/2005 del Estado) e indicativas para las no difusas (las que derivan de actividades incluidas en dicha ley estatal)⁹⁷. Cabe destacar entonces que el legislador vasco podría, siendo cuidadoso con la técnica legislativa que emplee, establecer objetivos propios en estas materias. Existen diversos motivos para favorecer esto. En primer lugar, la estrategia en vigor (el Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021/2024)⁹⁸ no incluye un año base a partir del cual se cuantifica la reducción de emisiones propuestas. Al establecer que el fin es reducir las emisiones en un 30%, no se sabe si se habla de alcanzarlo en base al año 2021 (ardua tarea, en cualquier caso), al año 2005 (fecha de referencia de la mayoría de las estrategias vascas en la materia) o 1990 (fecha de referencia internacional tras el Protocolo de Kioto). Optando por la fórmula

⁹⁶ Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears. Boletín Oficial del Estado. Núm. 89, de 13 de abril de 2019, páginas 38974 a 39031.

⁹⁷ Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears. Art. 12.

⁹⁸ Gobierno Vasco. “Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021-2024”. *Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente*. URL: https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_gubernamental/07_planest_xiileg/es_def/adjuntos/Transicion-Energetica-y-Cambio-Climatico-WEB.pdf. Última consulta: 10/05/2022.

del legislador balear, la redacción de las estrategias podría tener un horizonte definido. En segundo lugar, la introducción de esos objetivos en el cuerpo legal los haría jurídicamente exigibles. En tercer lugar, facilitaría la orientación de la legislación vasca en esta materia a un modelo de objetivos e integración en vez de ser de tipo programático.

Propuestas de *lege ferenda*

En el caso vasco, este cambio de orientación cobra especial relevancia atendiendo al programa legislativo y a la normativa ya en vigor. Así, no tiene demasiado sentido redactar largas disposiciones encomendando a la administración a tomar acciones en materias sectoriales relacionadas cuando el legislador vasco ya los ha trabajado. En concreto, la Ley 4/2019, de Sostenibilidad Energética de la Comunidad Autónoma Vasca⁹⁹, ya regula múltiples de las materias que también se encuentran en este anteproyecto. Entre otras cuestiones, incluye obligaciones de compra verde pública (art. 17), la elaboración de planes de movilidad sostenible por parte de municipios de más de 5000 habitantes (art. 24), la auditoría de consumo energético de empresas privadas y sus planes de reducción de consumo y transición a energías renovables (art. 30 y 36) o los requisitos de eficiencia energética en edificios de nueva construcción (art. 40). Muy reseñable es también la Ley 10/2021, de Administración Ambiental de Euskadi, principalmente por su inclusión de la distribución competencial interna en materia ambiental (artículo 7), además de establecer preceptos de compra pública verde (art. 84) o la evaluación ambien-

⁹⁹ Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca. Boletín Oficial del País Vasco. Núm. 42, de 28 de febrero de 2019.

tal (Título V)^{100,101}. Además de esos textos, se suma la ya aprobada Ley 9/2021, de gestión del patrimonio natural vasco, o el Proyecto de Ley de movilidad sostenible, en tramitación parlamentaria.

A mi juicio, una mejor opción incluiría los siguientes cambios: respecto al primer capítulo, adecuarlo a las alteraciones que vaya a plantear a continuación; en relación con el segundo y tercero, mantener de igual forma todas las disposiciones sobre gobernanza y participación pública (salvo que quisieran tenerse como ejemplo las disposiciones de la legislación navarra sobre presupuestos de carbono e integración de principios climáticos)¹⁰²; en el tercer capítulo, introducir los objetivos de reducción de emisiones, penetración de energías renovables y eficiencia energética, seguido después de los instrumentos de planificación para alcanzarlos (convirtiéndose un capítulo de mitigación del cambio climático); en relación con el cuarto capítulo, plantear su eliminación para evitar duplicidades con otras normativas sectoriales que ya atajan las materias a las que se encomienda a la acción (la movilidad sostenible del art. 18, la gestión del patrimonio natural del art. 23, la ordenación del territorio del art. 25, la edificación del art. 26...); en relación con el quinto capítulo, sobre adaptación, su contenido está correctamente incluido en la legislación, si bien podrían también añadirse objetivos (algo que tampoco hace la legislación estatal) de protección de un tanto por ciento de los lugares vulnerables a impactos climáticos; mantener el capítulo sexto sobre integración de la perspectiva climática. Podrían añadirse, si el legislador quisiera que el tex-

¹⁰⁰ Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de administración ambiental de Euskadi. Boletín Oficial del Estado. Núm. 18, de 21 de enero de 2022, páginas 6323 a 6416. Arts. mencionados.

¹⁰¹ A propósito de esta, son reseñables la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 113/2019, de y Sentencia del Tribunal Constitucional nº 123/2021

¹⁰² Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética. Boletín Oficial de Navarra. Núm. 66, de 1 de abril de 2022.

to legal tuviese implicación más allá de la Administración Pública, otros dos capítulos que regulasen, de forma análoga a la legislación andaluza, la obligación de realizar planes de reducción de emisiones por parte del sector privado y un régimen sancionador relacionado al cumplimiento de este.

Habiendo señalado esto, y a modo de recapitulación, cabe destacar lo siguiente: que la legislación estatal, que en la materia en cuestión ha de ser básica, contiene demasiadas remisiones al ulterior desarrollo por otras normativas o incluso mediante reglamentos, ambas cuestiones de dudosa constitucionalidad primero por la extralimitación del alcance funcional de sus competencias y segundo por incumplimiento de requisitos formales de la legislación básica; que la legislación vasca parece conservadora y prudente en términos de conflicto con la legislación estatal y que, al contrario, tiene mucho margen de expansión en cuestiones como fijación de objetivos, establecimiento de regímenes sancionadores u otras técnicas discutidas en los anteriores párrafos.

IV. CONCLUSIONES

PRIMERA. El medio ambiente encuentra su referencia más abstracta en el artículo 45 de la CE, que alude al deber de guardarlo para satisfacer el derecho a su disfrute en el marco de los principios rectores de la política económica y social en armonía con otros preceptos, como el artículo 40. Así, el texto constitucional no regula el derecho al medio ambiente como derecho subjetivo, cuestión que podría tratarse en otro trabajo de similar índole a este sobre una hipotética reforma constitucional que recoja este, sus características y consecuencias. En un sentido menos abstracto, los artículos 148.1.9 y 149.1.23 guían de forma inicial la distribución competencial en esta materia dentro del Estado.

SEGUNDA. La jurisprudencia constitucional sobre distribución competencial en materia medioambiental ha sido incongruente y recentralizadora. Si bien a lo largo de los años han existido sentencias que han optado por una lectura literal del contenido de la CE y de los EEA, las sentencias más recientes en materia medioambiental siguen una postura que extralimita considerablemente el haber competencial el estatal tanto en su vertiente funcional como material. En cuanto a la vertiente funcional, porque el Estado se reserva para sí un grado de detalle impropio de la legislación básica, en muchas ocasiones incluso incumpliendo los requisitos formales mínimos (la necesidad de que esta tenga rango legal casi siempre). En cuanto a la vertiente material, la elección de las teorías de integración o transversalidad para dirimir caso por caso si lo enjuiciado entraba dentro del medio ambiente o no ha llevado al detrimento constante de las competencias autonómicas. Una mejor aproximación consistiría en que la legislación estatal se limite a establecer un mínimo común denominador mediante disposiciones con rango de ley, además de utilizar con mayor precisión la fórmula de identificación de la “finalidad tuitiva” para poder dirimir si la materia en cuestión se engloba dentro del medio ambiente.

TERCERA. La STC 87/2019 supone la ampliación de esa línea de actuación por parte del TC a la materia del cambio climático. El enjuiciamiento de la novedosa legislación catalana (al amparo de los compromisos adquiridos por España a nivel internacional y en ejecución interna del derecho comunitario) vulnera las competencias autonómicas de establecimiento de normas adicionales de protección al medio ambiente y de desarrollo de la legislación básica. Así, el TC obvia la “finalidad tuitiva” de la norma, de necesidad de ampliar la protección ambiental climática. Además, selecciona inadecuadamente la legislación básica en vigor en el momento de enjuiciamiento de la materia (inexistente realmente hasta el año 2021) y abre la vía para limitar futuros conflictos competenciales mediante la elección apropiada de lenguaje jurídico. En cualquier caso, la

reciente aprobación de la normativa estatal básica en la materia despeja cualquier clase de dudas sobre la argumentación del TC, que en gran parte queda obsoleta al establecerse directrices estatales socioeconómicas y energéticas en la línea que ya indicaba la legislación catalana.

CUARTA. La legislación estatal básica en materia de cambio climático se extralimita competencialmente, suponiendo un potencial riesgo para las competencias autonómicas en la materia. Su función debería verse limitada únicamente al establecimiento de unos objetivos estatales en cumplimiento de la normativa comunitaria, fomentando para ello la inclusión de la perspectiva climática en la AP estatal además de instrumentos de planificación propios. Sin embargo, la norma hace referencia constante a futuros desarrollos reglamentarios (incumpliendo los requisitos formales de la legislación básica) que podrían menoscabar el haber competencial autonómico, además de incluir regulación sobre materias exclusivamente autonómicas, como la educación, la protección de la biodiversidad u otras. Por último, el texto abandona la idea cooperar con las CCAA, a las que relega a un segundo plano y menciona exclusivamente para imponerles la entrega de sus estrategias de forma periódica, no para la toma de decisiones conjunta.

Última. La legislación vasca podría aumentar su nivel de ambición en el establecimiento de objetivos vinculantes en materia de reducción de emisiones, fomento de energías renovables y eficiencia energética, siempre y cuando cuide el lenguaje legislativo que emplee. Añadiendo a esto los ya existentes instrumentos de planificación, medidas de gobernanza (presupuestos de carbono, integración de perspectiva climática, fondos climáticos...), de adaptación y otras disposiciones transversales, podría transformar el texto legal de uno programático a otro de establecimiento de objetivos y hoja de ruta. Casaría esta visión mejor con el extenso trabajo del legislador vasco en materias conexas ya aprobadas o en curso de serlo que contienen un mayor grado de precisión.

V. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

5.1. Bibliografía

AJA, Eliseo. “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en España. Balance y perspectivas”. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Septiembre-diciembre 1989. Núm. 4.

ALENZA GARCÍA, José Francisco. “Una nueva ley para una nueva era (sobre la Ley española de Cambio Climático y Transición Energética)”. *Derecho de la biodiversidad y cambio climático: trama verde, suelos y medio marino*. 2021.

BIGLINO CAMPOS, Paloma. “Perspectiva actual de las leyes de armonización”. *Ministerio de Administraciones Públicas; Instituto Nacional de Administración Pública; Centro de nuevas estrategias de gobernanza pública*. 2005.

CASADO CASADO, Lucía. *La recentralización de competencias en materia de medio ambiente*. Barcelona: Col·lecció Institut d’Estudis de l’Autogovern, 2018.

CONSEJO DE NAVARRA. *Dictamen 22/2021, sobre el Anteproyecto de Ley Foral de cambio climático y transición energética*. Pamplona, 2021.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana. “La ley catalana de cambio climático tras la sentencia del Tribunal Constitucional. Estudio de las repercusiones de la sentencia y su evolución legislativa”. *Revista catalana de dret ambiental*. 2020. VOL. XI. Núm. 1. Pp. 1-47.

GALERA RODRIGO, Susana. “Las competencias en materia de clima: la complejidad jurídica del gobierno multinivel”. En: *Políticas locales de clima y energía: teoría y práctica*. Madrid: Instituto Nacional De Administración Pública, 2018. Pp. 195-234.

GALERA RODRIGO, Susana. “La planificación de la UE en materia de clima y energía: la patrimonialización de la competencia como barrera a su adecuada recepción en España”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*. 2018. N° 52, Zaragoza, pp. 264-298.

GOBIERNO VASCO. “Plan de Transición Energética y Cambio Climático 2021-2024”. *Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente*.

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco

URL: https://www.euskadi.eus/contenidos/plan_gubernamental/07_planest_xiileg/es_def/adjuntos/Transicion-Energetica-y-Cambio-Climatico-WEB.pdf.
Última consulta: 10/05/2022.

GOBIERNO VASCO. “Proyecto de Ley de Transición Energética y Cambio climático”. *Irekia*. URL: <https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/-/proyecto-ley/13-proyecto-de-ley-de-transicion-energetica-y-cambio-climatico/>. Última consulta: 10/05/2022.

IPCC. “Climate change 2022. Climate change mitigation. Summary for Policy Makers.” *IPCC Assessment Report Six, Working Group Three*. 2022.

JIMÉNEZ CAMPO, Javier. “¿Qué es lo básico? Legislación compartida en el Estado Autonomático”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Septiembre-diciembre 1989. Año 9. Núm. 27.

LÓPEZ GUERRA, Luis. “La distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas”. Lección 33. En: *Derecho Constitucional. VOL. II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. 11ª edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2018, pp. 289-303.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. “Notas de la Ley de Cambio Climático”. *Actualidad Jurídica*. Ambiental. 19 de julio de 2021. Nº 114, Sección “Comentarios legislativos”. ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3.

MANGAS MARTÍN, Araceli. “La distribución de competencias en la Unión Europea y el principio de subsidiariedad”. *Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomático*. 2008.

MORA RUIZ, Manuela. “La respuesta legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía al Cambio Climático: Estudio sobre la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía”. *Revista Catalana de Dret Ambiental*. 2020, vol. XI, nº 1, Pp. 1-44.

MORENO GARCÍA, Javier. “Evolución de la erosión competencial del Estatuto de Gernika en materia de Protección del Medio Ambiente”. En: *La erosión si-*

lenciosa. Primera edición. Basauri: Instituto Vasco de Administración Pública, pp. 471-515.

PÉREZ TREMPES, Pablo. “Principios generales de la organización territorial del Estado”. Lección 32. En: *Derecho Constitucional*, vol. II. *Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. 11ª edición. Valencia: Tirant Lo Blanch. 2018, pp. 263-286.

PRESICCE, Laura. “Buscando instrumentos de coordinación para la gobernanza climática multinivel en España”. *Actualidad Jurídica Ambiental*. 2020. Nº. 101, Sección “Artículos doctrinales”. ISSN: 1989-5666; NIPO: 832-20-001-3.

RODRÍGUEZ BEAS, Marina. “El conflicto competencial sobre cambio climático entre España y Cataluña: avances y retrocesos a la luz de la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 de junio, sobre la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático” *Revista de Direito Administrativo y Constitucional*. Julio-septiembre de 2019. Núm. 77, pp. 60-99.

SALVADOR SANCHO, Amador. “Competencias estatales, autonómicas y locales en las políticas de medio ambiente”. *REALA*. Mayo-diciembre, 1997. Pp. 274-275.

SANTAMARÍA ARINAS, Rene Javier. *Curso básico de derecho ambiental general*. Segunda Edición. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2019.

VALENCIA MARTÍN, German. *Jurisprudencia Ambiental y Medio Ambiente*. Aranzadi, 2017.

VALENCIA MARTÍN, German. “Jurisprudencia constitucional: la ley catalana de cambio climático”. En: *Observatorio de Políticas Ambientales*. Madrid, 2020. Pp. 364-451.

VALENCIA MARTÍN, German. “Las acciones públicas autonómicas en la jurisprudencia constitucional (a propósito de la STC 15/2021, sobre la Ley general de protección del medio ambiente del País Vasco)”. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*. 2022. Núm. 52.

5.2. Legislación

a) *Normativa europea*

Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n° 401/2009 y (UE) 2018/1999 («Legislación europea sobre el clima»). Diario Oficial de la Unión Europea n° L 243, de 9 de julio de 2021, p. 1.

Ley alemana de cambio climático, de 12 de diciembre de 2019.

Ley francesa, de 22 de agosto de 2021, de lucha contra el cambio climático y fortalecimiento de la resiliencia frente a sus efectos.

b) *Normativa española*

b.1.) Normativa estatal

Constitución Española de 1978

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. Boletín Oficial del Estado. Núm. 306, de 22 de diciembre de 1979.

Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Boletín Oficial del Estado. Núm. 172, de 20 de julio de 2006.

Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Boletín Oficial del Estado. Núm. 181, de 29 de julio de 1988.

Ley 7/1995, de 21 de abril, de la fauna silvestre, caza y pesca fluvial. Boletín Oficial del Estado. Núm. 131, de 2 de junio de 1995. Páginas 16248 a 16271.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad. Boletín Oficial del Estado. Núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas. Boletín Oficial del Estado. Núm. 129, de 30 de mayo de 2013, páginas 40691 a 40736.

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética. Boletín Oficial del Estado, Núm. 121 Sec. 1. Pág. 62009-62052.

Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el plan director de la red de parques nacionales. Boletín Oficial del Estado. Núm. 297, de 13 de diciembre de 1999, páginas 42932 a 42943.

b.2.) Normativa autonómica

Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento de Cataluña, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas. Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 268, de 20 de octubre de 1982.

Ley 6/2015, de 30 de junio, de medidas adicionales de protección medioambiental para la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o «fracking» de Euskadi. Boletín Oficial del País Vasco. Núm. 128, 9 de julio de 2015.

Ley 1/2017, de 9 de marzo, por la que se establecen medidas adicionales de protección de la salud pública y del medio ambiente para la exploración, investigación o explotación de hidrocarburos utilizando la técnica de la fractura hidráulica. Boletín Oficial del Estado. Núm. 111, de 10 de mayo de 2017, páginas 37818 a 37825.

Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático de Cataluña. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, núm. 7426, de 3 de agosto de 2017.

Ley Foral 14/2018, de 18 de junio, de residuos y su fiscalidad. Boletín Oficial de Navarra. Núm. 120, de 22 de junio de 2018.

Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía. Núm. 199, de 15 de octubre de 2018.

Ley 4/2019, de 21 de febrero, de sostenibilidad energética de la Comunidad Autónoma Vasca. Boletín Oficial del País Vasco. Núm. 42, de 28 de febrero de 2019.

La compleja distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de medio ambiente y cambio climático, con especial referencia al caso vasco

Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears. Boletín Oficial del Estado. Núm. 89, de 13 de abril de 2019, páginas 38974 a 39031.

Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de administración ambiental de Euskadi. Boletín Oficial del Estado. Núm. 18, de 21 de enero de 2022, páginas 6323 a 6416.

Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética. Boletín Oficial de Navarra. Núm. 66, de 1 de abril de 2022.

Anteproyecto de Ley de Transición Energética y Cambio Climático de fecha 26 de noviembre de 2021. Departamento de desarrollo económico, sostenibilidad y medio ambiente del Gobierno Vasco.

5.3. Jurisprudencia

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 64/1982, de 4 de noviembre de 1982. Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 149/1991, de 4 de julio de 1991.

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 102/1995, de 26 de junio de 1995. Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 166/2002, de 18 de septiembre de 2002. Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 101/2005, de 20 de mayo de 2005.

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 69/2013, de 14 de marzo de 2013. Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 106/2014, de 24 de junio de 2014.

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 141/2014, de 11 de septiembre de 2014. Voto particular.

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 233/2015, de 5 de noviembre de 2015.

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC nº 73/2016, de 20 de mayo de 2016. Voto particular.

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 165/2016, de 6 de octubre de 2016. Voto particular.

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 54/2017, de 11 de mayo de 2017.

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 8/2018, de 25 de enero de 2018. Voto particular. Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 65/2018, de 7 de junio de 2018.

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 87/2019, de 20 de junio de 2019.

Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 100/2020, de 22 de julio de 2020. Sentencia del Tribunal Constitucional o STC n° 15/2021, de 28 de enero de 2021.