



Recurso núm. 2/265/2020

Nº. SJETS: 3209/2020

A LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO

SECCIÓN 3ª

LA ABOGADA DEL ESTADO, en el recurso del margen, interpuesto por **GREENPEACE ESPAÑA, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA y OXFAM INTERMÓN** contra “LA INACTIVIDAD CLIMÁTICA DEL GOBIERNO DE LA NACIÓN”, comparece y DICE:

Que formula contestación a la demanda en base a los siguientes

HECHOS

Se niegan los de la demanda, distintos o que estén en contradicción con los resultantes del expediente administrativo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.-CONSIDERACIONES PREVIAS.

El escrito de interposición del presente recurso identificaba su objeto como la impugnación de “*la inactividad climática del Gobierno del Estado Español en la obligación de aprobar un Plan Nacional de Energía y Clima así como una Estrategia a Largo Plazo*”. Mediante escrito de 15 de diciembre de 2020, las demandantes manifiestan su conformidad con la pérdida parcial del objeto del recurso, en lo referente a la Estrategia de Descarbonización a Largo



Plazo 2050, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 3 de noviembre de 2020. Así las cosas, el escrito de demanda limita su objeto a la impugnación, al amparo del art. 29 LJCA, de la supuesta inactividad en que habría incurrido el Gobierno al incumplir su obligación de aprobar el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC). Y al tiempo que se reprocha la falta de aprobación del PNIEC, y por tanto su inexistencia, de forma incoherente, se pretende que el Tribunal Supremo condene al Estado a que este instrumento de planificación establezca unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero (GEI) en ningún caso inferiores al 55% en 2030 respecto a 1990.

La contestación a la demanda debe ir precedida de una serie de consideraciones que permitan enmarcar debidamente la cuestión litigiosa. Para empezar y, aunque pueda resultar obvio, desde el principio se quiere dejar claro que la existencia y los efectos del cambio climático no es la cuestión sometida a contraste judicial en el presente recurso contencioso administrativo. Así pudiera parecer, erróneamente, a la vista de la extensión que a la materia dedica el escrito de demanda y la documental, pericial y/o testifical aportada o propuesta, dirigida a acreditar “puntos de hecho” ajenos al objeto de la impugnación judicial, que no condicionan directa ni indirectamente el pronunciamiento de la Sala sobre el mismo, como se expondrá oportunamente.

Bajo esta premisa, y centrado el recurso en la supuesta “inactividad climática” del Gobierno que se concretaría en la falta de aprobación del PNIEC 2021-2030 que incluya unos objetivos concretos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que las demandantes entienden derivados de los compromisos internacionales asumidos por España, con especial referencia al Acuerdo de París, resulta obligado comenzar precisando el alcance y ámbito de los mencionados compromisos con referencia especial al Acuerdo de París y al marco regulatorio de la Unión Europea.

Acuerdo de París adoptado el 12 de diciembre de 2015 y ratificado por España mediante instrumento de 23 de diciembre de 2016.



El Acuerdo de París, en su artículo 2, define sus objetivos a largo plazo. En el apartado a) de este artículo 2 se establece el relativo a:

“Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ° C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 ° C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático”.

Con vistas a cumplir este objetivo a largo plazo referente a la temperatura, el Acuerdo desarrolla en su artículo 4 las obligaciones de las Partes. A continuación se enumeran algunas de las referencias más relevantes vinculadas a la reducción de emisiones, algunas de carácter colectivo y otras de carácter individualizado:

“1. Las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

2. Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

3. La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

4. Las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos, adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía. Las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se les alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales....”.



Asimismo, al igual que ocurría con otros acuerdos internacionales de lucha contra el cambio climático, el Acuerdo de París permite la participación conjunta de las Partes a través de las denominadas “organizaciones regionales de integración económica” (REIOs):

“16. Las Partes, con inclusión de las organizaciones regionales de integración económica y sus Estados miembros, que hayan llegado a un acuerdo para actuar conjuntamente en lo referente al párrafo 2 del presente artículo deberán notificar a la secretaría los términos de ese acuerdo en el momento en que comuniquen sus contribuciones determinadas a nivel nacional, incluyendo el nivel de emisiones asignado a cada Parte en el período pertinente. La secretaría comunicará a su vez esos términos a las Partes y a los signatarios de la Convención.”

Es del máximo interés, a los efectos de esta litis, recordar que el Acuerdo de París cambia la orientación global de lucha contra el cambio climático, pasando de un enfoque como el del Protocolo de Kioto, en el que los países recogidos en su Anexo B asumían objetivos vinculantes de reducción de emisiones, a un enfoque en el que, tal y como establece el propio Acuerdo, **no se imponen objetivos de reducción de emisiones nacionales** sino que la obligación que adquieren las Partes es la de poner en marcha medidas domésticas para alcanzar los objetivos que se recogen en las contribuciones determinadas a nivel nacional (Nationally Determined Contributions NDCs, que son prerrogativa de cada país.

Compromisos de la Unión Europea en el contexto del Acuerdo de París.

En el contexto del Acuerdo de París, la Unión Europea participa como Organización Regional de Integración Económica (REIOs). De esta forma, **del Acuerdo de París no se derivan porcentajes de reducción GEI obligatorios para España**: es en el ámbito de la UE donde se establecen los compromisos de los Estados Miembros y el reparto de los porcentajes de reducción que corresponden a España.

La UE remitió formalmente su INDC (Intended Nationally Determined Contribution) en marzo de 2015. Esta INDC se convirtió en la actual NDC de la Unión con la ratificación del Acuerdo de París por parte de la Unión Europea en noviembre de 2016. Por su parte, esta NDC



refleja el compromiso de reducción de emisiones de la Unión Europea, redoblando el esfuerzo de cara a la siguiente década, a través del Marco 2030 que recoge los siguientes objetivos clave para 2030:

- Al menos, un 40% de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (con respecto a 1990).
- Al menos, un 32% de cuota de energías renovables.
- Al menos, un 32,5% de mejora de la eficiencia energética.

Lo anterior significa que, en la práctica, en el contexto del Acuerdo de París, existe un compromiso global a nivel de toda la UE, cuyo cumplimiento se consigue mediante los compromisos asumidos por cada Estado miembro, a través de lo que se conoce como “burbuja comunitaria”, de la que España participa en función de la normativa europea en materia de clima y energía. Esta normativa determina cuáles son los objetivos específicos de cada Estado miembro; objetivos que se establecen teniendo en cuenta una serie de principios, que incluyen desde la costo-eficiencia, la solidaridad y la justicia, el PIB per cápita y otros aspectos que garantizan una aportación de todos los Estados miembros al objetivo de reducción de la UE en función de sus características nacionales.

En este sentido, en el momento de presentación de la demanda, y sin perjuicio de que posteriormente se avanzase en la adopción formal por la UE de un objetivo más ambicioso, el objetivo global asumido por la UE en virtud del Acuerdo de París, **es la reducción del 40% de emisiones GEI respecto 1990**, que se reparte entre 1) los sectores sujetos al sistema europeo de comercio de derechos de emisión - “Emission Trading System”- que deberán reducir en el conjunto de la Unión un 43% respecto al año 2005 y 2) los sectores difusos, que deberán reducir en el conjunto de la Unión un 30% respecto al año 2005.

Como se acaba de señalar, los objetivos del sistema de comercio de emisiones, (en adelante, ETS) se alcanzan a nivel comunitario y los objetivos de los sectores difusos se reparten de forma individualizada a los Estados miembros. **El Reglamento (UE) 2018/842** sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los



Estados miembros entre 2021 y 2030 (Reglamento sobre el reparto del esfuerzo), establece que **España debe alcanzar un objetivo de reducción de emisiones de -26 % respecto a 2005 en 2030.**

Los principales instrumentos comunitarios que establecen el marco de estos compromisos son los siguientes:

- Reparto de Esfuerzo en sectores Difusos: Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2018 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n. 525/2013.
- Sectores cubiertos por régimen europeo de comercio de derechos de emisión: Texto consolidado Directiva 2003/87/CE: Las sucesivas modificaciones a la Directiva 2003/87/CE 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 se han incorporado al texto original.
- Reglamento sobre el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura.

De este modo, todos los sectores contribuirán a la consecución del objetivo común de la UE de reducir, al menos, el 40% GEI, mediante la reducción de las emisiones y el aumento de las absorciones.

Con la reciente aprobación por el Consejo Europeo de un nuevo objetivo de reducción de emisiones GEI de, al menos, un -55%, impulsado por España y otro grupo de países afines líderes en ambición, los tres textos legislativos (comercio de emisiones, sectores difusos y uso de la tierra) se actualizarán con vistas a aplicar este nuevo objetivo de reducción neta de las emisiones de gases de efecto invernadero de, al menos, un 55% respecto a 1990 en 2030.



España. Marco Estratégico de Energía y Clima.

Frente a la “inactividad climática” denunciada por las demandantes y sobre la que versa el presente recurso, la lucha contra el cambio climático ha sido y es uno de los principales ejes de las actuaciones llevadas a cabo por el Gobierno de España en sus políticas. Tanto en el ámbito de la mitigación como de la adaptación, España ha puesto en marcha medidas para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) así como para adaptarse a los impactos del cambio climático y generar más resiliencia al mismo, todo ello en línea y con estricto cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por nuestro país, tanto en el marco de Naciones Unidas como en el de la Unión Europea. No queremos cansar a la Sala desgranando la importante participación de España, desde hace años, en el ámbito de la lucha contra el cambio climático, pero sí debemos señalar que a nivel de la Unión Europea, España cumple con las obligaciones que establece la normativa europea en materia de energía y clima a 2030 (Marco 2030 de Energía y Clima), vía por la que se cumplen los compromisos de nuestro país en el Acuerdo de París.

Es más, en el último año España ha dado un salto exponencial en cuanto a la definición de un marco ambicioso de lucha contra el cambio climático a través del Marco Estratégico de Energía y Clima.

En efecto, en enero de 2020, el Consejo de Ministros declaró la emergencia climática y ambiental en respuesta al consenso generalizado de la comunidad científica que reclama una acción urgente para salvaguardar el medio ambiente, la salud y la seguridad de la ciudadanía. Mediante este acuerdo, el Ejecutivo se compromete a desarrollar 30 líneas de acción, para hacer frente a la crisis climática, aprovechar los beneficios sociales y económicos que ofrece la transición ecológica y situar la lucha contra el cambio climático de manera transversal en todas las políticas públicas, que en la actualidad se enmarcan en el contexto del **Marco Estratégico de Energía y Clima**.



Este marco se plantea como una oportunidad para la modernización de la economía española, la generación de empleo, el posicionamiento de liderazgo de España en las energías y tecnologías renovables que dominarán la próxima década, el desarrollo del medio rural, la mejora de la salud de las personas y el medio ambiente, y la justicia social.

Las piezas clave que componen este marco son:

- El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.
- El Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética.
- El Segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.
- La Estrategia de Descarbonización a largo Plazo.
- La Estrategia de Transición Justa.
- La Estrategia de Economía Circular.

Cabría añadir la referencia a las numerosas normas legales y reglamentarias e instrumentos de planificación nacional relacionados con el Marco Estratégico, y por tanto, con el PNIEC (2021-2030).

Para explicar el encaje del PNIEC -a cuyo contenido y alcance concretos nos referiremos más adelante- en este marco mucho más amplio y ambicioso a través del que se articula el cumplimiento de los compromisos internacionales y con la UE de nuestro país en la lucha contra el cambio climático nos referiremos brevemente a estos instrumentos:

El Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética que se encuentra en proceso de tramitación en el Parlamento español, busca establecer el marco normativo para que España avance hacia el objetivo de neutralidad climática a mediados de siglo. Será la primera norma con rango de ley de estas características en nuestro país. El texto fija los siguientes objetivos, que solo podrán ser revisados al alza:



- Determina, por primera vez, que España deberá alcanzar la neutralidad climática no más tarde de 2050.
- Antes de mitad de siglo, el sistema eléctrico de España tiene que ser 100% renovable.
- Para ello, en 2030, las emisiones del conjunto de la economía española deberán reducirse en, al menos, un 20% respecto al año 1990. Se trata de un objetivo coherente con la ambición de la Unión de la Europea. ,
- Al finalizar la próxima década, como mínimo el 35% del consumo final de la energía deberá ser de origen renovable. En el caso del sistema eléctrico, la presencia renovable en 2030 deberá ser de al menos un 70%.
- Las medidas de eficiencia energética tendrán que reducir el consumo de energía primaria en, al menos, un 35%.

Establece, además, una serie de instrumentos para promover la acción climática, desde los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, la Estrategia a Largo Plazo a 2050, o las Estrategias de Transición Justa. También aborda la creación de un Comité de Expertos de Cambio Climático y Transición Energética, cuyas recomendaciones y evaluación se plasmarán en un informe anual que se debatirá en el Congreso de los Diputados.

El Segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático cuyo principal objetivo es construir un país menos vulnerable, más seguro y resiliente a los impactos y riesgos del cambio climático, capaz de anticipar, de responder y de adaptarse a un contexto de clima cambiante. Se configura como un instrumento de planificación básico para promover la acción coordinada y coherente, desde una perspectiva transversal (desde distintos campos), multilateral (por parte de distintos actores) y multinivel (desde distintas escalas territoriales), ante los riesgos y amenazas que presenta el cambio climático en los diferentes ámbitos de la sociedad.

Define objetivos, criterios, ámbitos de aplicación y acciones para construir resiliencia, anticipar y minimizar daños, y definir las orientaciones para los sectores y la sociedad. En concreto, define y describe 81 líneas de acción a desarrollar en los diferentes sectores socioeconómicos del país organizadas en 18 ámbitos de trabajo entre los que destacan salud



humana, agua y recursos hídricos, patrimonio natural, biodiversidad y áreas protegidas, costas y medio marino, protección forestal, lucha contra la desertificación, agricultura y ganadería o seguridad alimentaria.

La Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (ELP), que marca las líneas a seguir para lograr que las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en España sean neutras no más tarde de 2050, al tiempo que incluye las oportunidades que ofrece la descarbonización en términos, de nuevo, de empleo, atracción de inversiones, activación económica, modernización y mejora de la competitividad empresarial e industrial.

La Estrategia de Transición Justa cuyo objetivo es optimizar los resultados de la Transición Ecológica para el empleo y asegurar que las personas y las regiones aprovechen al máximo las oportunidades de esta transición y que nadie se quede atrás. A tal fin, incluye diferentes medidas e instrumentos como los Convenios de Transición Justa, con el objetivo prioritario de mantenimiento del empleo y la creación de actividad en esos territorios a través del acompañamiento a sectores y colectivos en riesgo, la fijación de población, y la promoción de una diversificación y especialización coherente con el contexto socioeconómico.

La Estrategia de Economía Circular que sienta las bases para impulsar un nuevo modelo de producción y consumo en el que el valor de productos, materiales y recursos se mantengan en la economía durante el mayor tiempo posible, en la que se reduzcan al mínimo la generación de residuos y se aprovechen con el mayor alcance posible los que no se pueden evitar. La Estrategia establece unas orientaciones estratégicas a modo de decálogo y se marca una serie de objetivos cuantitativos a alcanzar para el año 2030:

- Reducir en un 30% el consumo nacional de materiales en relación con el PIB, tomando como año de referencia el 2010.
- Reducir la generación de residuos un 15% respecto de lo generado en 2010.
- Reducir la generación residuos de alimentos en toda cadena alimentaria: 50% de reducción per cápita a nivel de hogar y consumo minorista y un 20% en las cadenas de producción y suministro a partir del año 2020.



- Incrementar la reutilización y preparación para la reutilización hasta llegar al 10% de los residuos municipales generados.
- Mejorar un 10% la eficiencia en el uso del agua.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero por debajo de los 10 millones de toneladas de CO2 equivalente.

En fin, cabe añadir la referencia a las demás normas legales y reglamentarias e instrumentos de planificación nacional vinculados con el marco normativo del PNIEC (2021-2030), ya aprobadas o puestas en marcha que se relacionan al final de este escrito de contestación para facilitar su consulta.

SEGUNDO.- LA INEXISTENCIA DE INACTIVIDAD AL AMPARO DEL ART. 29 LJCA.

Centrada de esta forma la cuestión litigiosa, cabe oponer, en primer término, la procedente desestimación de la demanda por no encontrarnos en el contexto de una inactividad encuadrable en el art. 29.1 LJCA, precepto cuya transcripción literal es la siguiente:

“Cuando la Administración, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, quienes tuvieran derecho a ella pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de dicha obligación. Si en el plazo de tres meses desde la fecha de la reclamación, la Administración no hubiera dado cumplimiento a lo solicitado o no hubiera llegado a un acuerdo con los interesados, éstos pueden deducir recurso contencioso-administrativo contra la inactividad.”

Los requisitos establecidos en el citado precepto para que proceda el recurso contra la inactividad administrativa no se cumplen en el caso de autos por cuanto la obligación derivada del art. 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1999, que se limita a establecer la interlocución entre los EEMM y la Comisión europea, ya ha sido oportunamente cumplida por la demandada que, además, ha desplegado una intensa actividad dirigida a la formulación del PNIEC como pieza clave del Marco Estratégico de Energía y Clima, cuyo retraso en la tramitación -no significativo-,



ha obedecido a razones más que fundadas. A lo expuesto, cabría añadir que no concurre el presupuesto material de la aplicación del art. 29 LJCA consistente en que sea exigible de la Administración una prestación concreta “*en favor de una o varias personas determinadas*” que resulte incumplida. Las demandantes identifican la prestación exigible con la aprobación de una disposición de carácter general que, además, debe comprender un determinado contenido, confundiendo, de un lado, la verdadera naturaleza jurídica del PNIEC y el alcance de su contenido y obviando, además, la ineludible exigencia del art. 29 LJCA de que el contenido prestacional cuyo cumplimiento se demanda judicialmente beneficie particularmente a personas determinadas. Desarrollaremos esta argumentación con mayor detenimiento.

La obligación derivada del art. 3.1 del Reglamento UE está cumplida.

Las demandantes concretan la inactividad objeto del recurso en el incumplimiento de la obligación impuesta por el art. 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1999, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima. El limitado ámbito del art. 29 LJCA, en el que se desenvuelve el recurso, exige determinar, en primer término, cual es la obligación - prestación concreta en palabras de la Ley jurisdiccional- que impone este artículo y revisar si se ha incumplido, incurriendo en una omisión antijurídica reprochable. El tenor literal del artículo 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1999 es el que sigue:

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

La obligación concreta que impone el precepto es clara: **la comunicación del PNIEC a la Comisión europea** a fin de que su contenido pueda ser evaluado por ésta, en el marco del permanente diálogo que tiene que existir entre los Estados Miembros y la Comisión con el objetivo de ayudar a garantizar la coherencia entre las políticas nacionales y de la Unión y los



objetivos de la Unión de la Energía, (Considerando 54 del Reglamento (UE), 2018/1999), diálogo que comienza - art 9 del Reglamento - con la comunicación del proyecto del Plan a la Comisión, que lo evalúa pudiendo dictar recomendaciones específicas a los Estados miembros, en particular sobre el grado de ambición del proyecto de PNIEC, sobre la posterior aplicación de las políticas y medidas de los planes nacionales integrados de energía y clima notificados, y sobre las demás políticas y medidas nacionales de relevancia para la aplicación de la Unión de la Energía. Tras ello, la versión final del PNIEC vuelve a ser comunicada a la Comisión quien procede a su evaluación a los efectos de determinar, en particular, si los objetivos generales, los objetivos específicos y las contribuciones son suficientes para la consecución colectiva de los objetivos de la Unión de la Energía y, en particular, en relación con el primer período decenal, de los objetivos específicos del marco de actuación en materia de clima y energía hasta el año 2030, art. 13 del Reglamento.

Pues bien, lo cierto es que la obligación precisa que impone el art. 3.1 del Reglamento comunitario, esto es **la comunicación del PNIEC a la Comisión europea ha sido debidamente cumplida**, por lo que **no existe inactividad** por incumplimiento de este precepto que pueda fundar la acción judicial al amparo del art. 29 LJCA. Así, del expediente administrativo resulta que:

- El 22 de febrero de 2019 se envió a la Comisión el proyecto del PNIEC.
- El 18 de junio de 2019, la Comisión Europea publica la evaluación del proyecto de PNIEC, incluyendo una serie de recomendaciones que, posteriormente, fueron debidamente incorporadas a la versión actualizada del Plan.
- Mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2020, se autorizó al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a comunicar a la Comisión, de conformidad con el artículo 3 del Reglamento (UE) 2018/1999, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021- 2030 (PNIEC). Como se hace constar en el Acuerdo, la comunicación se hace simultáneamente a la tramitación del correspondiente procedimiento de evaluación ambiental estratégica, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. El resultado de dicho procedimiento ambiental no ha requerido de cambios sustantivos en el Plan objeto del Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de marzo de 2020. Por tanto, y tal y como indica



dicho Acuerdo, no es necesario volver comunicar a la Comisión europea un nuevo texto del PNIEC.

- Finalmente, la Comisión europea emite su evaluación final que respalda la ambición del PNIEC español en el cumplimiento de sus compromisos derivados del Acuerdo de París.

Inexistencia de inactividad antijurídica susceptible de reproche.

Además de la cuestión fundamental abordada en el apartado precedente - la documental del expediente acredita el cumplimiento de la obligación que se dice incumplida - cabe añadir que, en ningún caso, sería apreciable la existencia de omisión o inactividad antijurídica merecedora de reproche, a la vista de la intensa actividad desplegada por la Administración demandada para la formulación del PNIEC, cuyo retraso, además de no ser significativo, es consecuencia de la complejidad de su formulación, como resulta de la relación de los trámites administrativos orientados a ello y que pasamos a referir.

En el año 2018, se formula el proyecto de PNIEC que incluye tanto el propio documento, en el que se describen las políticas y medidas previstas para la implementación y desarrollo del Plan, como la configuración de distintos escenarios empleando diversos modelos analíticos, que implica el manejo y recolección de datos de miles de variables, incluyendo un análisis de impacto y una evaluación de los efectos de la aplicación del PNIEC en el sistema eléctrico peninsular.

El 22 de febrero de 2019 se publica el proyecto del Plan, sometido a consulta pública hasta el 1 de abril de 2019. El mismo 22 de febrero se envía a la Comisión europea.

El 30 de abril de 2019, de acuerdo con lo establecido en los artículos 17 a 19 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, se realiza la solicitud de inicio de la Evaluación Ambiental Estratégica desde el órgano sustantivo solidario (Dirección General de Política Energética y Minas y la Oficina Española de Cambio Climático) al órgano ambiental (Dirección General de Biodiversidad y Calidad Ambiental). Mediante esta solicitud se da inicio a los trámites para obtener la evaluación ambiental estratégica del Plan. Posteriormente, el 9 de



mayo de 2019, se inicia, por parte del órgano ambiental, la consulta a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas.

El 18 de junio de 2019, la Comisión europea publica la evaluación del proyecto del PNIEC, incluyendo una serie de recomendaciones que, posteriormente, fueron debidamente incorporadas a la versión actualizada del PNIEC.

El 25 de julio de 2019, el órgano ambiental aprueba el documento de alcance para la evaluación ambiental estratégica ordinaria del “Plan Nacional Integrado de Energía y Clima”. Atendiendo a lo establecido en el apartado 3 del artículo 19 de la Ley 21/2013 se pone a disposición del público el citado documento de alcance. Tras la publicación del documento de alcance, se continúa con la elaboración del Estudio Ambiental Estratégico, un documento complejo que requiere de un amplio trabajo de análisis y de elaboración técnica.

El 22 de enero de 2020 se presenta una nueva versión del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Paralelamente, en la misma fecha, se publica en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico el Estudio ambiental estratégico del PNIEC, abriéndose, asimismo, una consulta pública para la recogida de observaciones al Estudio Ambiental Estratégico que tiene, inicialmente, un periodo de recepción de propuestas de 45 días hábiles desde el 23 de enero de 2020.

Sin embargo, de acuerdo con la D.A. Tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, la consulta pública queda suspendida y se prorroga hasta el 11 de junio de 2020, fecha de finalización del periodo de consulta.

El 16 de noviembre de 2020 se remite el expediente del Estudio ambiental estratégico, incluyendo:

- Documento resumen del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.
- Informe resultado de la información pública del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.



- Estudio Ambiental Estratégico del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.
- Resumen del Estudio Ambiental Estratégico del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.
- Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

Finalmente, el 30 de diciembre de 2020, se emite la Resolución de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental por la que se formula la Declaración Ambiental Estratégica del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030.

De lo que acabamos de exponer resulta que el proceso de elaboración del PNIEC es largo y complejo, debido a la tramitación de la elaboración del propio Plan y al proceso ambiental de obtención de la Declaración Ambiental Estratégica. Cabe destacar, entre las distintas causas de la dilatada elaboración:

- La complejidad técnica del ejercicio realizado para la elaboración del PNIEC que incluye el propio documento, en el que se describen las políticas y medidas previstas para la implementación y desarrollo del Plan, como la configuración de distintos escenarios, empleando diversos modelos analíticos, que implica el manejo y recolección de datos de miles de variables, incluyendo un análisis de impacto y una evaluación de los efectos de la aplicación del PNIEC en el sistema eléctrico peninsular.
- El proceso de elaboración de acuerdo al Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 sobre la Gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que establece una revisión intermedia de la Comisión Europea.
- La complejidad de la tramitación ambiental para la obtención de la Declaración Ambiental Estratégica, que implica consultas a afectados, consultas públicas, y la elaboración de varios documentos con alta complejidad técnica.



- La suspensión de la consulta pública del Estudio Ambiental Estratégico por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que tuvo como consecuencia la suspensión de los trámites administrativos.

En fin, de lo hasta ahora expuesto puede colegirse que no existe la inactividad que se denuncia, no solo porque ha sido cumplido correcta y puntualmente el concreto mandato recogido en el art. 3.1 del Reglamento (UE) 2018/1999, al comunicar a la Comisión europea el PNIEC, sino que, además, el retraso no significativo en su formulación ha sido fruto de la compleja tramitación de este instrumento y de las circunstancias especiales de suspensión de los trámites administrativos expuestas; no hay pasividad o dejación de funciones de la Administración que merezca reproche jurídico, siendo notoria la continua e intensa actividad administrativa dirigida a la formulación del PNIEC que enerva, en todo caso, la acción de inactividad del art. 29 LJCA.

Incumplimiento de los demás requisitos del art. 29 LJCA: inexistencia de prestación concreta que beneficie particularmente a persona o personas determinadas.

Los anteriores argumentos, por sí solos, fundamentan la improcedente invocación del art. 29 LJCA para el caso de autos. A mayor abundamiento, el presupuesto material en que descansa el recurso contra la inactividad administrativa no sólo se integra con el supuesto incumplimiento denunciado por las demandantes -que negamos rotundamente que se haya producido -, sino que exige sea acreditada la concurrencia de los demás requisitos del citado precepto que limita la actividad cuya no realización podría dar lugar a una pretensión procesal como la aquí ejercida a una prestación concreta que beneficie particularmente a persona o personas determinadas. La exigencia de que la concreta prestación que se incumple beneficie a personas determinadas ha sido reconocida por la jurisprudencia más consolidada.

Como recuerda la STS 24-7-2000 (rec. 408/1999) explicando los requisitos de esta vía procesal:



“...para que pueda prosperar la pretensión se necesita que la disposición general invocada sea constitutiva de una obligación, con un contenido prestacional concreto y determinado, no necesitado de ulterior especificación y que, además, el titular de la pretensión sea a su vez acreedor de aquella prestación a la que viene obligada la Administración, de modo que no basta con invocar el posible beneficio que para el recurrente implique una actividad concreta de la Administración, lo cual constituye soporte procesal suficiente para pretender frente a cualquier otra actividad o inactividad de la Administración, sino que, en el supuesto del artículo 29 lo lesionado por esta inactividad, ha de ser necesariamente un derecho del recurrente, definido en la norma, correlativo a la imposición a la Administración de la obligación de realizar una actividad que satisfaga la prestación concreta que aquel tiene derecho a percibir, conforme a la propia disposición general.”

En este mismo sentido, la STS de 21 de enero de 2002 (rec.516/1999):

“...Desde tal punto de vista, y, en concreto, de que se recurre una determinada inactividad de la Administración, ha de ponderarse, antes de cualquier otra consideración, que, a tenor del artículo 29.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, quienes tuvieran derecho a una determinada prestación pueden reclamar de la Administración el cumplimiento de la obligación de realizarla, si dicha prestación concreta, en favor de una o varias personas determinadas, deriva de una obligación de la Administración en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo....”.

Por su parte, la STS de 23 de abril de 2008 (RCA 4942/2005):

“... solo puede tener lugar cuando ésta, en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación, o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, esté obligada a realizar una prestación concreta a favor de una o varias personas..».

Y en fin, como señala la reciente STS de 8 de octubre de 2020 (rec. 91/2020):

“...Con la modalidad de recurso prevista por el artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción no cabe impugnar cualquier supuesto de falta de actuación administrativa. Ese precepto lo circunscribe solamente a aquellos casos en que se den las circunstancias previstas en sus apartados. Dejando al margen el que contempla el apartado 2, se trata de saber si estamos ante una disposición general de la que nazca, sin necesidad de actos intermedios, una obligación de la Administración de efectuar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas, tal como requiere el apartado 1 de ese precepto....



...Antes, la sentencia de la Sección Tercera n.º 187/2019, de 18 de febrero (casación 3509/2017), recordó que el artículo 29.1 de la Ley de la Jurisdicción, resume la jurisprudencia sobre el recurso contra la inactividad administrativa y sienta la siguiente doctrina:

«la acción prevista en el artículo 29.1 de la Ley jurisdiccional por inactividad administrativa, no pretende remediar cualquier incumplimiento administrativo, sino que está destinada a exigir prestaciones concretas, sobre cuya existencia no se debate, derivadas de una disposición general (siempre que no precise de actos de aplicación) o de un contrato o convenio, pretendiendo, en consecuencia, el cumplimiento de obligaciones o prestaciones que ya han sido previamente establecidas».

Si la actividad incumplida ha de ser una prestación concreta que beneficie a personas determinadas, deberían quedar fuera del ámbito de aplicación del artículo 29.1 LJCA aquellos casos en los que la actividad omitida afecta a una pluralidad indeterminada de personas o a toda la sociedad; dicho de otro modo, quedan excluidos los casos, como el de autos, en que no pueda determinarse la existencia de personas determinadas que sean beneficiadas de la prestación concreta a que se tiene derecho.

La demanda no incorpora ninguna alegación sobre este extremo, limitándose a la cita del artículo 29 de la LJCA “...sobre la impugnabilidad de la inactividad reglamentaria (inactividad climática, *ratione materiae*) objeto de recurso...”, reputando indubitada la naturaleza reglamentaria del PNIEC (“...Y a esta inactividad en el ejercicio por la Administración de la potestad normativa o reglamentaria -ninguna duda cabe de la naturaleza normativa y de disposición de carácter general de ese plan- le es aplicable el artículo 29.1 de la Ley 29/1998 por así deducirse de lo establecido en el artículo 106.1 de la Constitución”) entendiéndose aplicable la doctrina jurisprudencial contenida en las Sentencias 384/2019 de 20 de marzo de 2019, rec. 691/2017, 14 de octubre de 2014, rec. 758/2012, 5 de diciembre de 2013, rec. 5886/2009, o de 3 de marzo de 2010, rec. 4/2008.

Frente a ello cabe oponer la evidencia de que en el caso que se enjuicia no hay persona o personas determinadas beneficiarias de la prestación concreta que se supone incumplida lo que excluye la aplicación del art. 29 LJCA. Además, la jurisprudencia que se cita en la demanda no es aplicable al caso de autos por cuanto aquella se refiere a supuestos de omisión de la actividad reglamentaria debida y el PNIEC carece de naturaleza reglamentaria, como pasamos a exponer.



Recordar que los PNIEC se crean por el Reglamento (UE) 2018/1999, y su contenido, a tenor del art. 3.2, comprende, entre otros extremos:

“...b) una descripción de los objetivos generales, los objetivos específicos y las contribuciones nacionales relativos a las dimensiones de la Unión de la Energía”

c) una descripción de las políticas y medidas previstas en relación con los objetivos generales, los objetivos específicos y las contribuciones correspondientes establecidos en la letra b), así como una visión de conjunto de la inversión necesaria para cumplir los objetivos generales, los objetivos específicos y las contribuciones correspondientes”.

d) una descripción de la situación actual de las cinco dimensiones de la Unión de la Energía, inclusive en relación con el sistema energético y las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero, así como las proyecciones relativas a los objetivos mencionados en la letra b) con indicación de las políticas y medidas existentes.

e) en su caso, una descripción de los obstáculos y trabas reglamentarios y no reglamentarios a la consecución de los objetivos generales, los objetivos específicos, o las contribuciones relativos a las energías renovables y la eficiencia energética

f) una evaluación de los impactos de las políticas y medidas previstas para cumplir los objetivos mencionados en la letra b), en particular su coherencia con los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a largo plazo en virtud del Acuerdo de París y las estrategias a largo plazo a que se refiere el artículo 15

g) una evaluación general de los impactos de las políticas y medidas previstas en la competitividad en relación con las cinco dimensiones de la Unión de la Energía”

Estos extremos se concretan en el anexo I del mismo Reglamento (UE) 2018/1999 en “hitos indicativos” (apartado 2.2.ii), “objetivos nacionales” (apartados 2.1.1.ii, entre otros) “objetivos nacionales indicativos”, “trayectorias estimadas” (apartado 2.1.ii, iii, iv y v) o “políticas y medidas para alcanzar el objetivo establecido” (apartado 3.1.1.i).

Por su parte, el artículo 2.1 del mismo Reglamento (UE) define «políticas y medidas» como “*todos los instrumentos que contribuyen a la consecución de los objetivos de los planes nacionales integrados de energía y clima y/o al cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del artículo 4, apartado 2, letras a) y b), de la CMNUCC, que pueden incluir aquellos que no tienen como objetivo principal la limitación y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero o el cambio del sistema energético*”.



Además, el PNIEC ha sido objeto de evaluación ambiental estratégica, en cumplimiento de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, incardinado el PNIEC en lo que define, dentro de la categoría de “*Planes y programas*”, como “*el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos*”.

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

En definitiva, el PNIEC carece de naturaleza reglamentaria o normativa. De hecho, el artículo 4.1 del citado proyecto de ley de cambio climático establece que “*El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima es la herramienta de planificación estratégica nacional que integra la política de energía y clima, y refleja la contribución de España a la consecución de los objetivos establecidos en el seno de la Unión Europea en materia de energía y clima, de conformidad con lo establecido en la normativa de la Unión Europea en vigor. Será aprobado por real decreto del Consejo de Ministros, a propuesta de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*”.

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

TERCERO.- IMPROCEDENCIA DE SUSTITUCIÓN DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA: ADECUACIÓN DEL PNIEC A LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES DE ESPAÑA EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO.



Para el hipotético caso de que la Sala no atienda las alegaciones precedentes, cabe exponer a continuación los argumentos que avalan la desestimación de la pretensión de condena que se ejercita de contrario en lo relativo a sustituir el porcentaje de reducción GEI que contiene el PNIEC español por el que proponen las demandantes.

Sobre ello se volverá inmediatamente; antes interesa llamar la atención de la Sala sobre el elocuente silencio de la demanda que omite toda referencia a la norma comunitaria, Reglamento (UE) 2018/1999, que crea este instrumento de planificación y, en particular **a su art. 4, que establece cual debe ser el contenido del PNIEC en orden a la determinación de los objetivos generales, específicos y contribuciones nacionales de los EEMM** para las cinco dimensiones de la Unión de la Energía. En lo que interesa a la determinación de los objetivos de reducción de GEI que asume cada Estado, el citado precepto establece:

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

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

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

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

ii) los compromisos del Estado miembro en virtud del Reglamento (UE) 2018/841,

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

El contenido del PNIEC 2021-2030 español cumple este mandato comunitario - y de manera ambiciosa, como se verá - respondiendo así a la forma concreta en que se articula la contribución y el cumplimiento de los compromisos internacionales de España en la lucha contra el cambio climático, bajo la premisa de que el Acuerdo de París no establece objetivos



vinculantes de reducción de GEI para las Partes y que España cumple los compromisos derivados del mismo en el marco de la denominada “burbuja comunitaria”.

Lo anterior es obviado en la demanda, lo que da cuenta de la falta solidez de la pretensión que se ejercita en base a la “inactividad” que consistiría en el supuesto incumplimiento de las prescripciones de un Reglamento comunitario que se ha observado estrictamente por la Administración demandada, tanto respecto de la obligación de comunicar el PNIEC a la Comisión europea, art. 3.1 Reglamento (UE), como en la determinación de los objetivos de reducción GEI en la forma que establece su art. 4.

En cuanto a su contenido concreto, el PNIEC 2021-2030 establece la hoja de ruta para la descarbonización de la economía española para la próxima década e identifica las oportunidades en términos de empleo, inversión y generación de actividad económica ligadas a la transición ecológica, situando a España en la senda para alcanzar la neutralidad climática en 2050 y cumplir con el Acuerdo de París. Muy resumidamente, las medidas contempladas en el Plan permitirán alcanzar los siguientes objetivos en 2030:

- 23% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990. Este objetivo de reducción va más allá de lo asumido por España a nivel europeo, e implica eliminar una de cada tres toneladas de gases de efecto invernadero que se emiten actualmente. Se trata de un esfuerzo coherente con un incremento de la ambición a nivel europeo para 2030, así como con el Acuerdo de París.
- 42% de renovables en el uso final de la energía. Cifra que duplica el 20% del año 2020.
- 39,5% de mejora de eficiencia energética en la próxima década.
- 74% de presencia de energías renovables en el sector eléctrico, en coherencia con una trayectoria hacia un sector eléctrico 100% renovable en 2050.

Si hablamos de ambición en la lucha contra el cambio climático, el objetivo de reducción de emisiones asumido por España en su marco normativo para el año 2030 y 2050, tanto a través del PNIEC como con la Estrategia a Largo plazo, son coherentes con el Acuerdo de París y con una trayectoria de neutralidad climática a mitad de siglo, respondiendo así a las demandas de la



ciencia. Además, este objetivo está alineado con el escenario recién aprobado por el Consejo Europeo de una reducción conjunta en el seno de la Unión de, al menos, el -55% en 2030 con respecto al año 1990, de manera que España ya está preparada para cumplir con los compromisos que le deben corresponder en el contexto europeo con este nuevo objetivo de reducción.

Para entender por qué el objetivo actual de España recogido en el PNIEC es coherente con el esfuerzo que le corresponde a nuestro país en el escenario ya adoptado de que la UE asuma un compromiso de reducción de emisiones del -55% en 2030 respecto a los niveles de 1990, (objetivo pendiente de implementación por la UE mediante la modificación de los Reglamentos y Directivas correspondientes¹) es importante volver a recordar el funcionamiento de reparto de esfuerzo de reducción de emisiones en el marco UE, antes expuesto, en que el objetivo global de reducción de emisiones - 40% respecto 1990, en vigor en la fecha en que se redacta este escrito, se reparte entre los sectores sujetos al sistema europeo de comercio de derechos de emisión, que deberán reducir en el conjunto de la Unión un 43% respecto al año 2005 y los sectores difusos, que deberán reducir en el conjunto de la Unión un 30% respecto al año 2005.

Los objetivos de ETS se alcanzan a nivel comunitario y los objetivos de los sectores difusos se reparten de forma individualizada a los Estados miembros. El Reglamento comunitario sobre las reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 (Reglamento sobre el reparto del esfuerzo Reglamento 2018/841), establece que España debe alcanzar un objetivo de reducción de emisiones de -26 % respecto a 2005 en 2030.

¹ En el acuerdo del Consejo Europeo de diciembre de 2020 se acordó que la contribución determinada a nivel nacional de la UE se actualizaría según el nuevo objetivo vinculante y se presentaría a la secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático antes de que finalizara el año. En concreto se remitió la contribución determinada a nivel nacional de la UE (NDC), con el objetivo de, al menos el 55%, a Naciones Unidas el 17 de diciembre de 2020.

https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf

En los próximos meses la Comisión presentará un paquete de medidas «objetivo 55» a fin de reducir un 55 % las emisiones, como mínimo, de aquí a 2030. Esto abarcará ámbitos de amplio alcance, desde las energías renovables hasta la eficiencia energética, el uso del suelo, la fiscalidad de la energía, el reparto del esfuerzo y el comercio de derechos de emisión.







En este contexto, los objetivos fijados para España se han establecido teniendo en cuenta la normativa UE sobre contabilidad de gases de efecto invernadero (GEI) aplicable y maximizando las medidas a implementar para llegar a dichos objetivos. Para poder valorar adecuadamente el nivel de ambición asumido por España y recogido en sus instrumentos de planificación como es el PNIEC es preciso comparar los objetivos mencionados con los objetivos de la Unión Europea, que es quién establece los compromisos para cumplir con el Acuerdo de París y quien realiza el reparto de esfuerzos entre Estados miembros. Aplicando las vigentes normas y reglas de reparto, los actuales objetivos PNIEC se traducirían de la siguiente manera:

- Los sectores difusos contribuyen con una reducción en 2030 del 39% respecto a los niveles del año 2005, muy por encima del objetivo asignado a España a través del Reglamento de Reparto de esfuerzos del 26%.
- Los sectores sujetos al RCDE UE contribuyen con una reducción del 61% en 2030 con respecto a 2005, muy por encima del objetivo acordado para la UE en su conjunto del 43%.

La ambición de los objetivos queda claramente demostrada al compararla con los objetivos establecidos en la legislación comunitaria, lo que **ratifica la propia Comisión europea** como acredita el resultado de la **evaluación final sobre el PNIEC español**: “*Brussels, 14.10.2020 SWD (2020) 908 final COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. Assessment of the final national energy and climate plan of Spain*” (documento 14.2 del expediente), en el que la institución comunitaria, en el ejercicio de las funciones evaluadoras que le otorga el Reglamento UE 2018/1999, pone de manifiesto la suficiencia de la ambición del PNIEC español en todos los campos, desde reducción de emisiones hasta eficiencia energética, pasando por la penetración de energías renovables, de forma que el PNIEC español sobrepasa sistemáticamente los objetivos marcados por la UE, como resulta claramente evidenciado en la tabla de la página 4 del documento, que se reproduce a continuación por lo ilustrativo:



The table below presents an overview of Spain's objectives, targets and contributions under the Governance Regulation⁷:

	National targets and contributions	Latest available data	2020	2030	Assessment of 2030 ambition level
	Binding target for greenhouse gas emissions compared to 2005 under the Effort Sharing Regulation (ESR) (%)	-14	-10	-26	As in ESR, total GHG target implies -39%
	National target/contribution for renewable energy: Share of energy from renewable sources in gross final consumption of energy (%)	17.4	20	42	Sufficiently ambitious (the result of the RES formula is 32%)
	National contribution for energy efficiency: Primary energy consumption (Mtoe) Final energy consumption (Mtoe)	124.59 86.88	122.6 87.23	98.5 73.6	Sufficient Sufficient
	Level of electricity interconnectivity (%)	6.5%	6.5%	15%	N/A

Sources: EU Commission, Energy statistics, Energy datasheets: EU countries; European Semester by country; Spain's final national energy and climate plan.

La Comisión europea pone de manifiesto un progreso adecuado e, incluso, ambicioso, que se puede concretar esencialmente, en lo que aquí interesa, en los siguientes puntos:

1. En cuanto a las energías renovables, la Comisión estima que España, dentro de su contribución nacional al objetivo de la Unión para 2030, ha establecido un porcentaje muy ambicioso (42% de energías renovables en el consumo final bruto de energía para 2030), que se sitúa por encima de la cuota del 32 %, calculada según la fórmula del anexo II del Reglamento sobre la gobernanza.

2. En cuanto a la investigación, la innovación y la competitividad, la Comisión señala que España manifiesta su intención de incrementar notablemente la inversión global (hasta duplicarla y llegar al 2,5 % del PIB anual). Para la Comisión, el plan define adecuadamente



objetivos pertinentes de investigación e innovación (I+i) (en materia de energía, clima y transporte).

3. **Respecto a la descarbonización y a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero, destaca la Comisión, que en el Plan, el objetivo en materia de GEI para 2030, se traduce en una reducción de las emisiones del sector de reparto del esfuerzo de un 39 % en 2030 en comparación con 2005, esto es, 13 puntos porcentuales más que el objetivo vinculante del - 26 % establecido en el Reglamento de reparto del esfuerzo (RRE).**

4. En cuanto a la seguridad energética, la Comisión se plantea que el plan prevé medidas e inversiones significativas adicionales en el ámbito del almacenamiento de energía y la infraestructura de las redes, y hace alusión a tecnologías de eficiencia energética y al uso de fuentes de energía renovables nacionales como tecnologías clave para mejorar la seguridad del suministro energético.

5. En cuanto al mercado interior de la energía, dado que España ha establecido un nivel de interconexión del 15 % para 2030, la Comisión estima que dicha previsión se corresponde con el objetivo fijado a nivel de la Unión.

En conclusión, la evaluación final del PNIEC a cargo de la Comisión europea acredita indubitadamente la inexistencia de la inactividad denunciada y el cumplimiento de los compromisos europeos e internacionales asumidos por nuestro país en la lucha contra el cambio climático. Es tal la ambición del PNIEC español, que éste ya está alineado con el aumento necesario de los indicadores de integración de renovables y eficiencia energética, expuestos en el Análisis de Impacto de la Comisión Europea, para alcanzar el nuevo objetivo de al menos un 55% de reducción de emisiones para 2030. Así, mientras la Evaluación de Impacto preparada por la Comisión Europea, que acompaña a su propuesta de aumento de ambición al - 55% respecto a 1990, indica que la penetración de energías renovables debería aumentar al 38-40% para 2030, mientras que el ahorro de energía debería alcanzar el 36-37% para el consumo de energía final y el 39-41% para el consumo de energía primaria, para 2030, el PNIEC español prevé un 42% de renovables sobre el uso final de la energía y un 39,5% de mejora de la eficiencia energética.



Por tanto, el objetivo de descarbonización del PNIEC de España a 2030 está situado a nivel de esfuerzo dentro del objetivo de reducción de 55% de la UE y es totalmente coherente con dicho objetivo.

A la misma conclusión se llega tras un ejercicio de **comparación directa con los objetivos planteados por otros Estados miembros** en sus propios Planes. Según la información disponible en estos momentos, se puede afirmar que España está entre los más ambiciosos en materia de descarbonización (ocuparía la 3 o 4 posición) de la UE-27, solamente superada por Países Bajos, Alemania y, quizás, Portugal. El objetivo del PNIEC de España, es superior, por ejemplo, a los objetivos de países como Francia. Lo que decimos se acredita en el expediente administrativo, donde se incorpora como documento 17.1 una Nota explicativa sobre el nivel de ambición de los objetivos del PNIEC 2021-2030 de España formulada por el Basque Centre for Climate Change (BC3) y cuyas principales conclusiones, no contradichas por las demandantes, y que presentan una comparativa objetiva, resultado de la consulta de diferentes fuentes independientes, **determinan que el objetivo de descarbonización del PNIEC de España a 2030 es muy superior al esfuerzo de la Unión Europea reflejado en el actual objetivo del 40%**. El esfuerzo de España implica una reducción de las emisiones GEI del -35% con respecto a 2017, mientras para en el resto de la UE-28 la reducción de emisiones sería del -19 % con respecto a 2017. Además, destaca que el objetivo de descarbonización del PNIEC de España a 2030 está situado a nivel de esfuerzo dentro del -entonces todavía futuro- objetivo de reducción de 50-55% de la UE. Este objetivo de la UE supone un esfuerzo con respecto a 2017 del -33% para el objetivo del 50% y del 39% para el objetivo del 55%, lo que sitúa el esfuerzo PNIEC (-35%) dentro de dicho rango.

Por último, se determina que según la información disponible y de acuerdo con análisis independientes, el PNIEC de España está entre los más ambiciosos en materia de descarbonización (ocuparía la 3 o 4 posición) de la UE-28, solamente superado por Países Bajos (-42% en 2030 respecto a 2017), Alemania (-38%) y, quizás, Portugal (entre -46% y -33%). El objetivo del PNIEC de España (-35%), es superior, por ejemplo, a los objetivos de países como Francia (-29%) o Reino Unido (-19%).



Del mismo modo, cabe hacer referencia al informe elaborado por la entidad European Climate Foundation (ECF) - documento 15.1 del expediente- que es reconocida por su gran relevancia e independencia y que opera como laboratorio de ideas y centro de investigación y estratégico en materia de cambio climático. De dicho informe, en el que se analiza y evalúa la forma proceder de los países de la Unión Europea en materia de cambio climático, se remarca (págs. 5, 6, 23, entre otras) que España ha trabajado correctamente.

A modo de síntesis, entendemos suficientemente acreditado que el PNIEC cumple de forma ambiciosa con los objetivos de reducción de emisiones de acuerdo con los rangos establecidos por la ciencia, el Acuerdo de París, y los definidos en el marco comunitario.

Frente a ello, la parte actora intenta justificar el porcentaje de reducción GEI que, a su juicio, debería incluir el PNIEC de forma artificiosa obviando que España cumple los compromisos del Acuerdo de París en el contexto del esquema comunitario de Energía y Clima de la UE y omitiendo cualquier consideración sobre la evaluación de la Comisión europea sobre el PNIEC. Sobre esta premisa, las demandantes proponen que la falta de objetivos vinculantes de reducción GEI del Acuerdo de París se complete con la “mejor ciencia disponible”, a cuyo fin se invocan los Informes sobre la disparidad en las emisiones del 2019 y del 2020 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5°C de incremento de temperatura global y el informe pericial de D. Jose María Baldasano que se aportan con la demanda. Se anuncia, además, otra pericial sin que exprese la causa de su falta de aportación con el escrito de demanda.

Ninguno de estos informes sirve al fin de acreditar la obligación de asumir en el PNIEC unos objetivos concretos de reducción de GEI en ningún caso inferiores al 55% en 2030, respecto a 1990, que es la concreta pretensión que se ejercita.

En efecto, si bien los informes del PNUMA son una interesante referencia a la hora de considerar las acciones de lucha contra el cambio climático y el estado global de las emisiones de



gases de efecto invernadero, es importante tener en cuenta que es el IPCC el órgano científico reconocido y central de Naciones Unidas sobre el que se basan las decisiones en materia de ambición climática. Esto es así debido al robusto proceso de funcionamiento del IPCC a través del cual se elaboran sus informes de evaluación, proceso que garantiza, no solo una amplísima participación de expertos de todo el mundo, sino también la integridad de sus informes que cuentan con un verdadero respaldo científico y gubernamental que no tiene ningún otro informe de otras organizaciones.

Dicho esto, el informe sobre la brecha en las emisiones elaborado por el PNUMA, documenta y analiza la diferencia que existe entre los compromisos de reducción de emisiones netas ya anunciados por las partes firmantes del Acuerdo de París a través de sus planes de lucha contra el cambio climático y los esfuerzos en materia de mitigación requeridos para alcanzar los objetivos establecidos en el Acuerdo de París. En este sentido, hay que recordar que los planes de lucha contra el cambio climático conocidos, como NDCs en el contexto internacional, son prerrogativa de cada país, tal como establece el citado Acuerdo. Es decir, cada país establece el nivel de reducciones de emisiones que considera su mejor esfuerzo para sumar al objetivo global de 1,5°C.

El objetivo del dicho informe, que se emite con periodicidad anual, es poner de manifiesto cómo va evolucionando la brecha en términos globales, entre el objetivo de París y la suma de los compromisos adquiridos hasta entonces por las Partes. El informe no tiene carácter vinculante desde la perspectiva jurídica pero sí es una herramienta informativa útil para servir al mecanismo que establece el Acuerdo de París de revisar progresivamente al alza los compromisos asumidos por las Partes con el fin último de alcanzar el objetivo global del 1,5° C. Este mecanismo de revisión, siempre al alza de los compromisos, es uno de los pilares claves del Acuerdo de París, de forma que cada cinco años se debe hacer balance del grado de cumplimiento de todas las medias puestas en marcha para alcanzar el objetivo final.

El informe correspondiente a 2020 se centra en las oportunidades que se abren para cerrar la brecha entre las emisiones netas comprometidas y las requeridas para cumplir el Acuerdo en



una serie de campos y sectores que ofrecen ventanas específicas de oportunidad: las políticas y medidas de recuperación post-covid, el transporte aéreo y marítimo internacionales y los estilos de vida bajos en carbono. Como puede apreciarse, se trata de campos de análisis fuertemente dependientes de los contextos nacionales y regionales, lo que explica que los análisis y recomendaciones planteados deban adaptarse a las circunstancias de cada país y región. Pero, en todo caso, el citado **informe PNUMA no atribuye porcentajes concretos de reducción de emisiones a cada país, por lo que no es apto para sustentar la concreta pretensión que reclama la parte actora en el presente recurso.**

Por su parte, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (más conocido por sus siglas en inglés, IPCC) es una entidad científica creada en 1988 por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Se constituyó para proporcionar información objetiva, clara, equilibrada y neutral del estado actual de conocimientos sobre el cambio climático a los responsables políticos y otros sectores interesados. Los informes del IPCC recopilan y evalúan la literatura científica existente con relación al cambio climático en cada uno de sus aspectos. Por tanto, no producen ciencia “nueva” sino que analizan y presentan la ciencia que se produce a nivel mundial sobre cambio climático. Los informes del IPCC son relevantes para la puesta en marcha de políticas pero no prescriptivos (policy relevant, but not policy prescriptive, tal y como indica el propio IPCC).

Entre sus últimos informes, destaca el Informe Especial del IPCC sobre escenarios de calentamiento global de 1,5°C, publicado en octubre de 2018, en el que el IPCC pone de manifiesto que incluso en los escenarios más optimistas que limiten el aumento de la temperatura media global a 1,5°C, habrá consecuencias negativas significativas para la calidad de vida de millones de personas. El Informe señala que, si bien los compromisos actuales de reducción de emisiones en el contexto del Acuerdo de París no son suficientes para limitar el calentamiento global a 1,5°C, todavía es posible alcanzar este objetivo, para lo cual es necesario poner en marcha transformaciones sin precedentes con reducciones de emisiones en todos los sectores. En este contexto, España ha trabajado totalmente alineada con lo que dice la ciencia tal y como prueban los hechos siguientes:



- En el año 2014, antes de la aprobación del Acuerdo de París y con vistas a presentar su compromiso con el futuro Acuerdo, la Unión Europea estableció, para el conjunto de la Unión, un objetivo de reducción de emisiones del -40% en 2030 respecto a los niveles de 1990. Este objetivo es coherente con el objetivo de limitar el calentamiento global a 2°C, referencia científica a la hora de definir los objetivos globales de lucha contra el cambio climático en aquellos momentos.
- En diciembre de 2015, con la adopción del Acuerdo de París, se incluyó como objetivo una referencia adicional respecto a la meta operacional de la temperatura: *“Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales”*.
- En el contexto post-París, y teniendo en cuenta la más reciente evidencia científica proporcionada por el citado Informe Especial del IPCC sobre 1,5 °C publicado en octubre de 2018, España, consciente de su responsabilidad en la lucha contra el cambio climático y de los beneficios de poner en marcha una transición ordenada hacia la neutralidad climática a mediados de siglo (objetivo recogido en el Informe del IPCC mencionado anteriormente), presentó un ambicioso Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC).
- Los objetivos recogidos en el PNIEC superan a los que corresponden a España dentro del Marco Europeo de Energía y Clima, en el que la UE contaba con un objetivo de reducción de emisiones del -40% en 2030 respecto a los niveles de 1990. Y en donde, como ya se ha explicado anteriormente, España participa en la burbuja de la UE.
- Este PNIEC y sus objetivos son también coherentes con el esfuerzo que le corresponderá previsiblemente a España tras el acuerdo en el seno de la UE para el compromiso de reducción de emisiones del -55% en 2030 respecto a los niveles de 1990, objetivo coherente con el propio Acuerdo de París, que reconoce, en su artículo 2.1.a) el objetivo



de mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 ° C con respecto a los niveles preindustriales.

Por último es importante aclarar que lo que realmente señala el IPCC es que en las trayectorias de los modelos en las que el calentamiento no sobrepasa 1,5 °C o lo sobrepasa de forma reducida, las emisiones antropógenas globales netas de CO₂ disminuyen en un 45 % aproximadamente de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 2010 (rango intercuartílico del 40 % al 60 %) y son iguales a cero en torno a 2050 (rango intercuartílico de 2045 a 2055). (Párrafo C1 Resumen para responsables de políticas del informe especial del IPCC sobre escenarios de calentamiento global de 1.5).

Vaya por delante que España apoya el trabajo del IPCC y todas sus conclusiones (“scientific findings”) que contienen sus informes. Dicho esto, hay aspectos que hay que aclarar:

- **Las referencias incluidas en la demanda** por las que se insiste en que los objetivos del PNIEC deben incluir reducción de emisiones de al menos un 55% en 2030 respecto a 1990 **no se corresponden a cifras reflejadas en los informes en el IPCC**, que son la base científica para la toma de decisiones de los países en el contexto de la Convención Marco de Naciones Unidas de Cambio Climático Y el Acuerdo de París.
- **El IPCC no determina objetivos de reducción de emisiones.** Sus conclusiones se basan en escenarios teóricos, que cubren amplios rangos variables y que se sustentan en diferentes hipótesis (de emisiones, concentraciones de gases de efecto invernadero (GEIs), usos del suelo, etc.). Estos hallazgos sirven para informar la toma de decisiones pero en ningún caso suponen una obligación vinculante ni son prescriptivos. Esto quiere decir que los informes del IPCC, si bien son políticamente relevantes, no son política ni jurídicamente vinculantes.
- **Además, los trabajos del IPCC aportan conclusiones a nivel global y no individualizadas por países.** En este sentido sería altamente impreciso tratar de trasladar



lo que concluye el IPCC con los modelos que utiliza a escala global a escalas más pequeñas, a nivel país o región, sin tener en cuenta las sus particularidades o los escenarios que valora.

- Los objetivos frente al cambio climático, si bien deben basarse en la ciencia, también deben tener en cuenta aspectos como el impacto económico y social de los objetivos que finalmente se adopten, efectos en el empleo y aspectos distributivos, o la posibilidad práctica de cumplir los objetivos que se fijen (feasibility) entre otros. Esto es lo que ha hecho el Gobierno de España en el contexto del PNIEC.

- **El objetivo actualmente vigente en el marco europeo a nivel regional (objetivo del que España forma parte) está en línea con las conclusiones del IPCC en su 4º informe de evaluación, más concretas que las del informe espacial de 1,5°C – necessary reductions by developed countries as a group, is to reduce GHG emissions by 80-95% in 2050 compared to 1990 -.**

Finalmente, respecto del informe pericial aportado junto con la demanda, suscrito por D. José María Baldasano, manifestar que llega a una serie de conclusiones que no justifica, ni cita ningún estudio que apunte a que España no se encuentra en un nivel de ambición suficiente, como sí constatan fuentes oficiales como la propia Comisión Europea en su evaluación de PNIEC.

Además, en su última parte, el informe resume los objetivos de reducción de emisiones (referenciados a 1990) de varios países europeos, como Reino Unido, Francia o Dinamarca y los compara con los objetivos españoles. No obstante, no se indica que en 1990 las emisiones de GEI per cápita de los diferentes estados miembros de la UE eran muy dispares, siendo la media europea (UE-27) muy superior a la española: 11,8 t media UE frente a las 7,4 t en España. En ese sentido, no parece adecuado confrontar los esfuerzos nacionales de cara a 2030 a través de meras comparaciones en las cifras de reducción respecto a 1990.



El informe concluye que *“El objetivo propuesto por el gobierno español del 23% para el año 2030 está muy lejos del esfuerzo necesario que España debe hacer para alcanzar que la temperatura media del planeta no suba de 2 °C ”* pero **no justifica cuál sería la cifra que le correspondería reducir a España en función a sus circunstancias nacionales para argumentar que ésta debe ser superior, ni cita ningún estudio en el que se establezca un cálculo en este sentido.**

CUARTO.- INEXISTENTE INFRACCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS ARTS. 15 y 18 CE.

Debemos concluir con una referencia al planteamiento final de la demanda que sostiene que la consecuencia de la inacción objeto del recurso es que *“el Gobierno vulnera los derechos al desarrollo de la intimidad personal, familiar y del domicilio, así como el derecho a la vida, de las generaciones presentes y futuras que habitan nuestro territorio, reconocidos en los artículos 10, 18 y 15 CE, así como en los artículos 2 y 8 del CEDH, que no contarán con un hábitat saludable en el que poder desarrollar su vida personal y familiar en condiciones dignas”* considerando procedente el planteamiento *“ante la justicia española de un problema de vulneración de derechos fundamentales como consecuencia de las políticas climáticas llevadas a cabo por el gobierno...”*.

Ya ha quedado expuesto en el cuerpo de este escrito i) que no ha existido la inactividad denunciada; ii) que la pretensión de condena relativa a que el PNIEC establezca unos objetivos concretos de reducción de gases de efecto invernadero en ningún caso inferiores al 55% en 2030, respecto a 1990, carece de sustento jurídico y probatorio y, en fin, iii) que el grado de ambición del PNIEC es adecuado a los compromisos comunitarios e internacionales de España, incluso superior a la media del resto de países miembros de la UE en cuyo marco estratégico de Energía y Clima se cumplen aquellos (“burbuja comunitaria”).

Bajo estas premisas, carece de sentido la infracción de derechos fundamentales que se alega y, en consecuencia, se hace innecesario un pronunciamiento específico de la Sala sobre la



cuestión. No obstante, y a efectos meramente dialécticos, pondremos de manifiesto brevemente las principales objeciones que merece el planteamiento de la parte demandante.

En primer término, **oponer la falta de legitimación de las demandantes** para impetrar la tutela de hipotéticos derechos fundamentales de terceros - la colectividad en su conjunto - que se dicen conculcados. En el ámbito de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, bien a través del recurso de amparo ante el TC, bien ante la jurisdicción ordinaria, no se admite la acción popular (ATC 399/1982), ni dejan de ser aplicables las reglas generales sobre legitimación para la interposición del recurso contencioso-administrativo reguladas en los artículos 19 y ss. de la propia Ley Jurisdiccional, basada en el interés legítimo, en los términos que interpreta la jurisprudencia del TS y del TC y de la que puede ser exponente la STS de 20 de enero de 2009 (RCA 1238/2006):

“...La legitimación activa se atribuye por el artículo 19 de la Ley Jurisdiccional en función de la titularidad de un derecho o interés legítimo que esté en relación con la pretensión material que sea objeto del proceso. Esta relación implica, según constante jurisprudencia de esta Sala, que de obtenerse una sentencia favorable, se produciría a la parte recurrente un beneficio o se le evitaría un perjuicio, patrimonial, moral, incluso profesional o de vecindad, de contenido concreto y efectivo. Aunque esta jurisprudencia siempre ha sido proclive a entender la legitimación en un sentido favorable a su otorgamiento, no puede, sin embargo, ser interpretada en una forma tan amplia, que conduzca a reconocer una acción pública en defensa de la legalidad, fuera de los concretos casos en que la Ley expresamente la admita.

Tratándose de personas jurídicas el mismo precepto la confiere a "las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses colectivos". Según se desprende del mismo, el interés legítimo de estos entes, en el sentido que antes se le ha dado, debe predicarse bien de los miembros que la integran, bien de los colectivos cuya representación o defensa tienen encomendada por ley.

En cualquier caso, esta legitimación, como también antes se puso de manifiesto, debe estar en estrecha relación con la pretensión ejercitada, de tal forma que se liga muy íntimamente con el fondo del asunto, o cuestión material, de aquí que sea necesario, en la mayoría de los casos, comprender el alcance de esta pretensión en la forma que ha sido planteada en la demanda para decidir si se da el interés legítimo de que habla la ley”.



De esta forma, la legitimación supone la existencia de un interés que ha de ser "legítimo", concepto que ha de ser interpretado de una forma más amplia que el de "interés directo" pero que, en todo caso, ha de entenderse referido a un interés en sentido propio, cualificado o específico (STC 257/1989, de 22 de diciembre). Precisa la existencia de una relación unívoca entre el sujeto que interpone el recurso (demandante) y el objeto del proceso, relación que supone la existencia de legitimación (SSTS de 15 de marzo de 2005 y de 16 de diciembre de 2008).

Tratándose de personas jurídicas que defiendan intereses colectivos y/ o difusos, y al margen de los concretos supuestos de habilitación legal explícita, el criterio legitimador es la existencia de una conexión específica entre las finalidades estatutarias y el objeto del proceso para averiguar si les comporta alguna ventaja o beneficio. A título de ejemplo, en el caso de los sindicatos, supuesto que es mencionado en la demanda como análogo, el TC afirma que no son suficientes sus relevantes funciones de defensa de los trabajadores, reconocidas a nivel internacional, europeo y constitucional, ni tampoco les admite una legitimación genérica de defensa de la legalidad. Se exige que acrediten situaciones jurídicas subjetivas consistentes en un interés legítimo colectivo en los mismos términos que cualquier ente asociativo. Siguiendo la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional 210/1994, de 11 de julio, 101/1996, de 11 de junio, 203/2002, de 28 de octubre, y 164/2003, de 29 de septiembre, cuando la Constitución y la ley invisten a los sindicatos con la función de defender los intereses de los trabajadores, los legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores *uti singuli* sean de necesario ejercicio colectivo siempre que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los procesos que entablen ante los tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que ejercita la acción y la pretensión planteada, ya que otra cosa equivaldría a transformar a los sindicatos en guardianes abstractos de la legalidad. Aplicando la doctrina expuesta al caso que nos ocupa, y a la vista de los fines estatutarios de las entidades demandantes, es evidente la ausencia de la conexión específica que las legitime para accionar judicialmente la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la intimidad personal y familiar de todos los ciudadanos, *“de todas las generaciones presentes y futuras que habitan en nuestro territorio”*, en palabras de la demanda, máxime cuando se trata de derechos



fundamentales personalísimos; la misma conclusión se impone, aun en el supuesto de que entre los fines estatutarios de las actoras se mencionara la genérica protección de los derechos humanos o fundamentales. Invocamos en este punto la doctrina de la STS de 13 de junio de 2014 (RCA 2635/2012) que no admitió la legitimación de una entidad asociativa por sus amplísimos y genéricos fines estatutarios de defensa de los derechos fundamentales en base a que:

«...el objeto social de la recurrente es el amplísimo y genérico que se describe en el artículo segundo de sus Estatutos, que se reproduce en una de las partes del fundamento de derecho cuarto de la sentencia recurrida que antes hemos copiado y que por eso pondría teóricamente en manos de CONVIVENCIA la legitimación para accionar frente a cualquier actuación que considerase atentatoria a los derechos y libertades fundamentales, a las virtudes cívicas, a los valores democráticos o al principio de igualdad, constituyéndose así en autogarante universal de tan nobles bases de la convivencia nacional».

Por otra parte, la desestimación de la demanda también se sustenta en la consideración de que, para que pueda estimarse una pretensión basada en la tutela de derechos fundamentales, aunque sea en el marco de un recurso ordinario, como aquí ocurre, no basta con alegar el peligro, más o menos probable, de su eventual y futura infracción, sino que es requisito “sine qua non” el **real resultado dañoso para la libertad o el derecho fundamental**; que se trate de unas lesiones reales, efectivas e individualizadas de los derechos fundamentales y no de prevenir las futuras, eventuales o hipotéticas, tal y como exige una constante doctrina del TC, de las que son exponentes las SSTC 186/95, 84/1987. Esta última señala:

*“Ahora bien, el recurso de amparo no tiene por finalidad el enjuiciamiento abstracto de disposiciones generales, ni es objeto del mismo evaluar o enjuiciar en general la acción de los poderes públicos -SSTC 95/1985, de 29 de julio y 151/1986, de 1 de diciembre-, sino, como señala el art. 41.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal, **proteger a todos los ciudadanos frente a violaciones reales, y no meramente eventuales o futuras de sus derechos fundamentales, de manera que éstos queden restablecidos y preservados.**”*

En otro orden de cosas, la jurisprudencia TDEH que se cita no avala la pretendida vulneración de los arts. 15 y 18 CE. Parten las demandantes de considerar que constituye un mandato constitucional que los Tribunales incorporen la jurisprudencia del TEDH en la interpretación de los artículos 2 y 8 CEDH, que encuentran su concordancia en los artículos 10,



15 y 18 CE. Y que a partir de la citada jurisprudencia de Estrasburgo, los tribunales españoles deben proteger los citados derechos fundamentales de la ciudadanía, cuando se vean vulnerados por las conductas activas u omisivas del Gobierno.

Con carácter preliminar, hay que señalar que, para ser exactos, lo que nuestro ordenamiento jurídico recoge es la obligación de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades de acuerdo con los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (art. 10.2.3 CE) de lo que se sigue la obligación, en efecto, de aplicar en dicha exégesis la interpretación que a su vez haga el TEDH de los derechos del Convenio. Ahora bien, eso no implica, como pretende la parte actora la aplicación sin más de dicha doctrina, sino su modulación al caso concreto, siempre y cuando se den circunstancias de análoga aplicación.

En la CE la protección del medio ambiente se configura en el art. 45 como un principio rector del ordenamiento sin que exista un derecho fundamental autónomo al mismo. Tampoco hay, hasta la fecha, un pronunciamiento específico del Tribunal Constitucional español sobre las obligaciones positivas de la Administración pública en materia de protección del medio ambiente. En idéntico sentido podemos señalar que ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), ni los Protocolos que lo completan, contienen un derecho autónomo a la protección del medio ambiente. Y tampoco se cuenta con un pronunciamiento especial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de inacción para la lucha contra el cambio climático, aunque esa carencia de un derecho autónomo constitucional o convencional no implica que el TEDH no pueda controlar la actividad o inactividad de los Estados, en la medida en que de ella pueda deducirse efectos colaterales para los ciudadanos afectando a otros derechos protegidos en el Convenio. Pues bien, en el caso planteado, todos los pronunciamientos del TEDH a que alude la parte demandante se refieren indirectamente a aspectos medioambientales en la medida en que determinados derechos - artículos 2 y 8, que reconocen los derechos a la vida y a la intimidad personal y familiar respectivamente- se pueden ver afectados.

El derecho al desarrollo de la vida privada personal y familiar, e inviolabilidad del domicilio, se reconoce en el artículo 8 del CEDH en los siguientes términos:



“Derecho al respeto a la vida privada y familiar

- 1. Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia.*
- 2. No podrá haber injerencia de la autoridad pública en el ejercicio de este derecho sino en tanto en cuanto esta injerencia esté prevista por la ley y constituya una medida que, en una sociedad democrática, sea necesaria para la seguridad nacional, la seguridad pública, el bienestar económico del país, la defensa del orden y la prevención de las infracciones penales, la protección de la salud o de la moral”*

La interpretación del TEDH sobre cómo la contaminación grave del medio ambiente vulnera el artículo 8 CEDH, se refiere esencialmente al desarrollo de la vida privada y familiar en condiciones dignas. Ciertamente es que el TEDH ha establecido al efecto que las violaciones del derecho al respeto del domicilio no comprenden solo las violaciones materiales o corporales, como la entrada en el domicilio de una persona no autorizada, sino también las violaciones inmateriales como los ruidos, las emisiones, los olores y otras injerencias y que la existencia de serios daños ambientales también puede afectar al bienestar de la persona y privarle del disfrute de su hogar, de una manera que afecte a su vida privada y familiar aunque no se ponga en serio peligro su salud, (STEDH Brânduse c. Rumanía, de 7 de abril de 2009, párrafo 6568).

El razonamiento de las demandantes al respecto es que *“... En la medida en que el Gobierno de España no ha aprobado todavía un PNIEC que planifique una reducción de las emisiones conforme a las previsiones de la mejor ciencia disponible en la próxima década -que según han reconocido el IPCC y el Informe especial de Naciones Unidas sobre la Brecha de Emisiones 2019 es decisiva para poder alcanzar el objetivo del 1,5oC- no está garantizando de forma adecuada los derechos fundamentales de las generaciones presentes ni de las futuras.”*

Ahora bien, a la hora de evaluar la conformidad o no de determinada actividad o normativa con el artículo 8 CEDH, hay que partir de que el TEDH reconoce un amplio margen de apreciación al Estado. Así, en STEDH Flamenbaum y otros c. Francia, de 13 de diciembre de 2012, el Tribunal señaló lo siguiente:

“134. El artículo 8 puede encontrar aplicación en materia de medio ambiente, tanto si la contaminación es causada directamente por el Estado como si la responsabilidad del Estado se deriva de la falta de



regulación adecuada de la industria privada. Tanto si se aborda el caso desde la perspectiva de una obligación positiva del Estado de adoptar medidas razonables y adecuadas para proteger los derechos que los demandantes derivan del apartado 1 del artículo 8, como si se trata de una injerencia de una autoridad pública que debe justificarse en virtud del apartado 2, los principios aplicables son bastante similares. En ambos casos, debe tenerse en cuenta el equilibrio adecuado que debe alcanzarse entre los intereses contrapuestos del individuo y de la sociedad en su conjunto; asimismo, en ambos casos el Estado goza de cierto margen de apreciación para determinar las medidas que deben adoptarse para garantizar el cumplimiento del Convenio...

136. Por lo que se refiere al aspecto material, el Tribunal recuerda que ha sostenido en repetidas ocasiones que en los asuntos que plantean cuestiones medioambientales el Estado debe gozar de un amplio margen de apreciación (Buckley c. Reino Unido, sentencia de 25 de septiembre de 1996, § 75, Reports of Judgments and Decisions 1996-IV, Hatton y otros, antes citada, § 123, y Taşkın y otros, antes citada, § 116).”

Y, precisamente, es la doctrina del margen de apreciación en los términos en que la ha desarrollado el TEDH la que avala una conclusión contraria a la que pretende la parte demandante. Según esa doctrina no existiría margen de apreciación si el Estado no hace suficiente esfuerzo o no aprueba medidas eficaces; sensu contrario, sí que existe ese margen de apreciación cuando se demuestra que las autoridades nacionales han actuado positivamente para revertir o paliar los efectos indeseados. En este punto cabe remitirnos a la ingente actividad normativa y planificadora desarrollada por la Administración demandada en la aprobación y desarrollo el Marco Estratégico de Energía y Clima, en el que se integra el PNIEC, que ha sido expuesta en apartados anteriores a los que nos remitimos. Tampoco reconoce el TEDH margen de apreciación si el Estado vulnera sus propias normas (sentencia Dees c. Hungría de 18 de junio de 2013), pero en la presente demanda no se ha demostrado, ni siquiera planteado que se hayan emprendido actuaciones contradictorias o directamente encaminadas a vulnerar normas por parte de la Administración del Estado.

En lo que concierne a los artículos 2 y 3 del Convenio que protegen el derecho a la vida y a no sufrir tratos inhumanos o degradantes la alegación actora se refiere a una eventual violación del derecho a la vida consagrado también en la CE, por lo que la jurisprudencia del TC al respecto es igualmente aplicable.



Los demandantes alegan que el TEDH ha señalado que el artículo 2 no solo comprende situaciones en las que se ha producido la muerte de una persona, sino también situaciones en las que existe un claro riesgo para la vida (Kolyadenkoy Otros c Rusia). Sin embargo, el caso invocado de contrario se refiere a una cuestión totalmente distinta a la que aquí se plantea: el nexo causal directo entre unos daños sufridos y la negligencia de la Administración responsable de evitar los daños, conocidos desde hace años:

180. Por lo tanto, es evidente que, durante años, las autoridades no hicieron ningún esfuerzo significativo para garantizar que la capacidad de paso del canal del río Pionerskaya fuera suficiente teniendo en cuenta las características técnicas del embalse de Pionerskoye (véase el párrafo 73 supra), o al menos para mantener el canal del río despejado con vistas a mitigar, si no prevenir, el riesgo y las consecuencias de las inundaciones en caso de evacuación urgente del agua del embalse.

181. Dadas las circunstancias, cabía esperar razonablemente que las autoridades reconocieran el mayor riesgo de consecuencias graves en caso de inundación tras la evacuación urgente del agua del embalse de Pionerskoye, y que mostraran toda la diligencia posible para alertar a los residentes de la zona aguas abajo del embalse. En cualquier caso, informar al público de los riesgos inherentes era una de las medidas prácticas esenciales para garantizar la protección efectiva de los ciudadanos afectados (véase la sentencia Budayeva y otros, antes citada, § 152).

185. A la luz de lo anterior, el Tribunal considera que la responsabilidad del Gobierno fue comprometida por las siguientes razones. En primer lugar, las autoridades no establecieron un marco legislativo y administrativo claro que les permitiera evaluar eficazmente los riesgos inherentes a la explotación del embalse de Pionerskoye y aplicar las políticas de urbanismo en las proximidades del embalse de conformidad con las normas técnicas pertinentes. En segundo lugar, no existía un sistema de supervisión coherente que incitara a los responsables a tomar medidas para garantizar una protección adecuada de la población que vive en la zona y, en particular, a mantener el canal del río Pionerskaya lo suficientemente despejado como para hacer frente a los vertidos urgentes de agua del embalse, a establecer en él un sistema de alerta de emergencia y a informar a la población local de los riesgos potenciales vinculados a la explotación del embalse. Por último, no se ha comprobado que existiera una coordinación y cooperación suficientes entre las distintas autoridades administrativas para que los riesgos señalados no llegaran a ser tan graves como para poner en peligro vidas humanas. Además, las autoridades permanecieron inactivas incluso después de la inundación del 7 de agosto de 2001, con el resultado de que el riesgo para la vida de los que viven cerca del embalse de Pionerskoye parece persistir hasta el día de hoy.



186. Las constataciones anteriores son suficientes para que el Tribunal concluya que el Gobierno incumplió su obligación positiva de proteger la vida de los demandantes pertinentes. En tales circunstancias, no considera necesario seguir examinando si la operación de rescate fue debidamente organizada.

Al respecto, la jurisprudencia del Tribunal exige, para que se pueda apreciar una violación del artículo 2 o 3 del Convenio, entre otros extremos, la existencia de daños reales y evaluados o evaluables y la negligencia de los poderes públicos que aquí no concurre.

Finalizar con una somera referencia a la demanda ante el TEDH contra 33 Estados. La demanda hace referencia a que “*Seis jóvenes portuguesas demandan a 33 países europeos por no reducir las emisiones*”. Al respecto señalar que, aparte de que la parte actora se limita a transcribir las preguntas del Tribunal y el objeto de la demanda, sin extraer conclusión alguna de dicha cita, dicha demanda simplemente se ha admitido a trámite, y resulta difícil prever una sentencia condenatoria del Tribunal, atendida a naturaleza subsidiaria de la revisión encomendada al TEDH por el Convenio Europeo en su artículo 35, cuando al establecer las condiciones de admisibilidad, señala que al Tribunal no podrá recurrirse sino después de agotar las vías de recurso internas, tal como se entiende según los principios de derecho internacional generalmente reconocidos.

No ha existido agotamiento de la vía judicial previa, siendo así que en el caso de España la demanda que estamos contestando lo hace más patente todavía, al no haber dado ocasión a que los Tribunales españoles, en concreto la Sala a la que nos dirigimos, a que se pronuncie sobre las peticiones de las demandantes ni las alegaciones de la demandada.

En su virtud,

SUPLICA admita este escrito en unión del expediente administrativo que se devuelve, tenga por contestada la demanda y, en su día, desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales.



OTROSÍ DICE: Que nos oponemos al recibimiento a prueba del pleito en los términos que resultan del Otrosí primero del escrito de demanda, en el que ninguno de los “puntos de hecho” identificados se corresponde con hechos concretos que guarden relación con el objeto del proceso, cuya acreditación sea determinante de la decisión que haya de adoptarse sobre la pretensión que se ejercita, incumpléndose de este modo el art. 60. LJCA.

La pretensión actora se concreta en solicitar a la Sala una sentencia de condena al Estado muy específica: aprobar un PNIEC que contenga un objetivo de reducción GEI en ningún caso inferior al 55% en 2030 respecto a 1990. Pues bien, de la lectura de los 10 puntos de hecho sobre los que habría de versar la prueba, ninguno de ellos se refiere a este extremo en concreto: o bien son alusiones genéricas o, en su mayor parte, están referidas a cuestiones ajenas al pleito como es la relativa a la existencia y efectos del cambio climático que no es objeto de controversia judicial.

La única referencia en la que se aborda una cuestión lejanamente “parecida” a la que se ventila en el recurso es la que se contiene en el punto 9: *“La necesidad de establecer objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero ambiciosos”*, pero es notoria la diferencia con la pretensión que se articula y que es muy específica y concreta: que el PNIEC establezca la reducción GEI en ningún caso inferior al 55% en 2030 respecto a 1990. Por tanto, aun en el supuesto hipotético de que el punto de hecho 9 pudiera acreditarse, en nada afectaría al pronunciamiento que se solicita a la Sala.

Por las mismas razones, nos oponemos a los medios de prueba propuestos en el escrito de demanda con excepción de la documental referida en el apartado 1. Y es que la prueba documental, pericial y testifical propuesta no es pertinente ni útil para la resolución de la presente litis en la que se impugna un supuesto de inactividad administrativa al amparo del art. 29 LJCA y no otras cuestiones, de forma que, aunque su resultado fuera exitoso, en nada afectaría a la prosperabilidad de la pretensión de la parte actora. Particularmente, se pone de manifiesto la improcedencia de admitir:

- La documental (3). No se alcanza a comprender su finalidad y relación con el pleito.
- La prueba pericial (4). El único informe calificado como tal que se acompaña a la demanda es el del Sr. Baldasano. Nos remitimos a las alegaciones formuladas en el cuerpo



de este escrito en orden a la falta de relación de su contenido con la concreta pretensión ejercitada, siendo impertinente e inútil a los efectos pretendidos.

- La prueba pericial (5). Además de que se postula la aportación de dos informes de forma extemporánea, sin justificar, ni siquiera alegar, cual es la causa de que el primero se haya aportado en el periodo final del plazo para contestar la demanda y el segundo no se haya aportado al tiempo de presentar ésta ante la Sala, ninguno de los dos tiene relación con la pretensión que se ejercita y, por tanto, no procede su admisión. Lo que decimos es notorio a la vista del contenido del primer informe que versa sobre la relación entre el cambio climático y la brecha de género y del objeto del segundo que se anuncia en la demanda y se identifica con “... *la finalidad de que emita un informe sobre la suficiencia de los objetivos tanto de reducción de emisiones como en el consumo neto propuestos y la disponibilidad de materiales para satisfacer la demanda energética prevista*”.
- Testifical (6). Las que se enumeran no responden al concepto de esta prueba, ex art. 360 LEC, reiterando que tampoco en este caso la prueba propuesta guarda relación con el objeto del proceso.

OTROSÍ DIGO SEGUNDO: Que no se considera necesaria la celebración de vista. Si la Sala entiende procedente la formulación de conclusiones por las partes se solicita se acuerde que se formulen por escrito, al amparo de lo previsto en el artículo 62.2 de la Ley Jurisdiccional.

OTROSÍ DIGO TERCERO: Que se considera improcedente el anuncio de la demanda que se menciona en su Otrosí Cuarto relativo a que se solicitará en un momento posterior el planteamiento de cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de la Unión Europea sin más referencia ni motivación que el enunciado.

OTROSÍ DIGO CUARTO: Que al final del presente escrito se relacionan las normas legales, reglamentarias e instrumentos de planificación y estratégicos vinculados con el marco normativo del PNIEC (2021-2030), y por tanto con la actividad desplegada para su formulación e implementación.

Es justicia que pido en Madrid, a 2 de marzo de 2021



**Relación de normas legales y reglamentarias vinculadas con el marco normativo del
PNIEC (2021-2030),**

Normas aprobadas y publicadas en B.O.E.

Ejercicio 2018

- Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.
- Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, de medidas urgentes para una transición justa de la minería del carbón y el desarrollo sostenible de las comarcas mineras.
- Real Decreto 958/2018, de 27 de julio, por el que se crea y regula la Comisión Interministerial para el Cambio Climático y la Transición Energética.
- Real Decreto 1516/2018, de 28 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 616/2017, de 16 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020, ampliando su presupuesto y vigencia.
- Orden TEC/1366/2018, de 20 de diciembre, por la que se establecen los peajes de acceso de energía eléctrica para 2019.
- Orden TEC/1380/2018, de 20 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la inversión en instalaciones de producción de energía eléctrica con tecnologías eólica y fotovoltaica situadas en los territorios no peninsulares cofinanciadas con Fondos Comunitarios FEDER.
- Orden TEC/1420/2018, de 27 de diciembre, por la que se desarrollan los aspectos de detalle del Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y de la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad regulados en el Real Decreto 1597/2011, de 4



de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo.

Ejercicio 2019

- Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural.
- Real Decreto-ley 15/2019, de 8 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la organización en España de la XXV Conferencia de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Real Decreto-Ley 17/19, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación.
- Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES).
- Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.
- Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, por el que se regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial.
- Real Decreto 316/2019, de 26 de abril, por el que se modifica el Real Decreto. 616/2017, de 16 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.



- Orden TEC/212/2019, de 25 de febrero, por la que se inicia el procedimiento para efectuar propuestas de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica con Horizonte 2026.
- Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- Orden TEC/752/2019, de 8 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones del Programa de ayudas a proyectos singulares en materia de movilidad sostenible (Programa MOVES Proyectos Singulares).
- Orden TEC/1258/2019, de 20 de diciembre, por la que se establecen diversos costes regulados del sistema eléctrico para el ejercicio 2020 y se prorrogan los peajes de acceso de energía eléctrica a partir del 1 de enero de 2020.
- Orden TEC/1281/2019, de 19 de diciembre, por la que se aprueban las instrucciones técnicas complementarias al Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico.

Ejercicio 2020

- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Información adicional: Este documento prorroga de forma automática el plazo de vigencia de los beneficiarios del bono social eléctrico en el caso de que agoten el plazo de vigencia de dos años previsto en la normativa vigente.

- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.

Información adicional: Con este documento, se determina el derecho a percepción del bono social por parte de trabajadores autónomos que hayan cesado su actividad o hayan visto reducida su facturación como consecuencia del COVID-19.

- Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

- Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica



Información adicional: Estos cuatro RDL tratan de aprovechar todo el potencial, en términos de generación de empleo y actividad económica, de las energías renovables en la reactivación económica tras el COVID-19. España cuenta con recurso renovable y una cadena de valor consolidada con capacidad de crecimiento y generación de empleo sostenible

También tratan de eliminar las barreras existentes, garantizar un marco previsible y seguro que hagan posible el desarrollo acelerado y ordenado de proyectos renovables. De lo contrario, España no estaría en condiciones de cumplir con los objetivos marcados por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), ni aprovecharía el potencial económico e industrial asociado al despliegue renovable: 60.000 MW nuevos en 2030; inversiones por más de 90.000 millones y generación de empleo de entre 107.000 y 135.000 puestos de trabajo netos/año.

- Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Real Decreto 451/2020, de 10 de marzo, sobre control y recuperación de las fuentes radiactivas huérfanas.
- Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES II) y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla.
- Real Decreto 587/2020, de 23 de junio, por el que se regula la concesión directa de dos subvenciones a la Universidad Politécnica de Madrid y al Servicio de Salud del Principado de Asturias en materia de seguridad minera.
- Real Decreto 647/2020, de 7 de julio, por el que se regulan aspectos necesarios para la implementación de los códigos de red de conexión de determinadas instalaciones eléctricas.



- Real Decreto 736/2020, de 4 de agosto, por el que se regula la contabilización de consumos individuales en instalaciones térmicas de edificios.
- Real Decreto 737/2020, de 4 de agosto, por el que se regula el programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética en edificios existentes y se regula la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla.
- Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica.
- Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, por el que se regula el Estatuto de los consumidores electrointensivos.
- Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, tiene como objetivo regular el acceso y la conexión a las redes eléctricas de las tecnologías renovables.
- Real Decreto 1184/2020, de 29 de diciembre, por el que se establecen las metodologías de cálculo de los cargos del sistema gasista, de las retribuciones reguladas de los almacenamientos subterráneos básicos y de los cánones aplicados por su uso.
- Real Decreto 1185/2020, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 616/2017, de 16 de junio, por el que se regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del Programa operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020.
- Real Decreto 1186/2020, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 263/2019, de 12 de abril, por el que se regula el Programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial.
- Orden TED/171/2020, de 24 de febrero, por la que se actualizan los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, a efectos de su aplicación al periodo regulatorio que tiene su inicio el 1 de enero de 2020.
- Orden TED/287/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2020.



- Orden TED/320/2020, de 3 de abril, por la que se desarrollan determinados aspectos del derecho a percepción del bono social por parte de trabajadores autónomos que hayan cesado su actividad o hayan visto reducida su facturación como consecuencia del COVID-19 y se modifica el modelo de solicitud del bono social para trabajadores autónomos que hayan visto afectada su actividad como consecuencia del COVID-19, establecido en el Anexo IV del Real Decreto-ley 11/2020.
- Orden TED/645/2020, de 3 de julio, por la que se modifica la Orden TEC/1141/2019, de 19 de noviembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas, en régimen de concurrencia competitiva, a proyectos de entidades locales afectadas por un proceso de cierre de centrales termoeléctricas de carbón.
- Orden TED/668/2020, de 17 de julio, por la que se establecen los parámetros retributivos para el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2018 y el 30 de junio de 2019 como consecuencia de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, y por la que se revisan los valores de la retribución a la operación correspondientes al primer semestre natural del año 2019.
- Orden TED/749/2020, de 16 de julio, por la que se establecen los requisitos técnicos para la conexión a la red necesarios para la implementación de los códigos de red de conexión.
- Orden TED/765/2020, de 3 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de ayudas a la inversión en instalaciones de producción de energía térmica con fuentes de energía renovable, susceptibles de ser cofinanciadas con fondos de la Unión Europea.
- Orden TED/766/2020, de 3 de agosto, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión, en régimen de concurrencia competitiva, de ayudas a la inversión en instalaciones de generación de energía eléctrica con fuentes de energía renovable, susceptibles de ser cofinanciadas con fondos de la Unión Europea.
- Orden TED/788/2020, de 24 de julio, por la que se aprueban los porcentajes de reparto de las cantidades a financiar relativas al bono social y al coste del suministro de electricidad de los consumidores a que hacen referencia los artículos 52.4.j) y 52.4.k) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, correspondientes al año 2020.



- Orden TED/865/2020, de 15 de septiembre, por la que se ejecutan diversas sentencias del Tribunal Supremo en relación con la retribución de las empresas de distribución de energía eléctrica para el año 2016.
- Orden TED/866/2020, de 15 de septiembre, por la que se establecen las retribuciones de varias empresas de distribución de energía eléctrica correspondientes al segundo periodo del año 2013 y a los años 2014 y 2015 en ejecución de varias sentencias.
- Orden TED/902/2020, de 25 de septiembre, por la que se modifica la Orden ITC/1660/2009, de 22 de junio, por la que se establece la metodología de cálculo de la tarifa de último recurso de gas natural, con objeto de su adaptación a la nueva estructura de peajes del sistema gasista.
- Orden TED/952/2020, de 5 de octubre, por la que se aplica el superávit del sistema eléctrico para cubrir los desajustes temporales y las desviaciones transitorias entre ingresos y costes de los ejercicios 2019 y 2020.
- Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025.
- Orden TED/1293/2020, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a pequeños proyectos de inversión que generen o mantengan el empleo, promoviendo el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el periodo 2020-2023.
- Orden TED/1294/2020, de 29 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas dirigidas a proyectos empresariales generadores de empleo, que promuevan el desarrollo alternativo de las zonas mineras, para el periodo 2020-2023

2. Documentos de planificación

2.1 Aprobados

- Estrategia de Transición Justa.
- o Aprobada febrero 2019



- o El documento tratará de maximizar las oportunidades de empleo de la transición hacia un modelo de desarrollo bajo en carbono.
- o Se promueve la firma de Convenio de Transición Justa que articularán un plan de acción orientado a generar proyectos integrales de desarrollo territorial que garanticen el empleo a medio y largo plazo, y dinamicen la transición hacia un nuevo escenario productivo.

- Estrategia Nacional de Pobreza Energética 2019-2024:
 - o Aprobada el 5 de abril de 2019
 - o El documento establece, por primera vez, una definición de la situación de pobreza energética y del consumidor vulnerable, realiza un diagnóstico de la situación en España, determina ejes de actuación y fija objetivos de reducción de este problema social que afecta a más de 3,5 millones de personas en nuestro país. Se está elaborando un Plan Operativo y se han elaborado anualmente el documento de Actualización de Indicadores.

- Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable:
 - o Aprobada por el Consejo de Ministros en octubre de 2020;
 - o El documento impulsa el despliegue de este vector energético sostenible, que será clave para que España alcance la neutralidad climática, con un sistema eléctrico 100% renovable, no más tarde de 2050.

- Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo:
 - o Aprobada noviembre 2020
 - o Sigue la senda marcada por el PNIEC y marca las líneas a seguir para lograr que las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en España sean neutras no más tarde de 2050, al tiempo que incluye las oportunidades que ofrece la descarbonización en términos de empleo, atracción de inversiones, activación económica, modernización y mejora de la competitividad empresarial e industrial.

- Estrategia de Almacenamiento:
 - o Aprobada en febrero 2021



- o Tras una fase de consulta pública previa, se encuentra en consulta pública hasta el 9 de noviembre. El documento aborda el análisis técnico de las distintas tecnologías y soluciones para el almacenamiento de energía, la diagnosis de los retos actuales que enfrenta su despliegue y las líneas de acción para avanzar en el cumplimiento de los objetivos previstos.

2.2 Documentos de planificación en elaboración:

- Hoja de Ruta para el desarrollo de la Eólica Marina y las Energías del Mar en España
 - o En consulta pública previa en abril 2020, se encuentra en fase de elaboración y ultimándose;
 - o El documento responde al desarrollo del PNIEC y a la necesidad de responder al avance tecnológico que ha experimentado en los últimos años la energía eólica marina flotante, que supone un importante vector de desarrollo para España.
- Hoja de Ruta de Biogás
 - o En consulta pública previa en abril 2020, se encuentra en fase de elaboración;
 - o Tiene como objetivo ser la herramienta que guíe y fomente el despliegue y desarrollo de este biocombustible en España, dado el papel relevante que puede jugar en la transición energética y, en particular, a su capacidad para integrar la economía circular en la generación de energía renovable.
- Estrategia de Autoconsumo.
 - o En consulta pública previa hasta el 18 de septiembre 2020, se encuentra en fase de elaboración.
 - o El documento establecerá las líneas de actuación para promover el autoconsumo renovable, situando al ciudadano en el centro del sistema energético, y activar su uso como herramienta clave en la lucha contra la pobreza energética.
- Hoja de Ruta para la gestión sostenible de las materias primas minerales.



- o En consulta pública previa hasta el 26 de noviembre
- o La Hoja de Ruta para la gestión sostenible de Materias Primas Minerales tiene por objeto establecer las bases para impulsar el suministro de materias primas minerales autóctonos en España de una manera más sostenible, eficiente, y que maximice los beneficios a lo largo de la cadena de valor.

- Planificación 2021-2027,
 - o En fase de elaboración
 - o El desarrollo de la red de transporte 2021-2026 es clave para alcanzar los objetivos establecidos en el PNIEC para el sistema eléctrico, es decir, progresar en la descarbonización de la economía española, incrementar la eficiencia y las interconexiones.

- 7º Plan General de Residuos Radiactivos,
 - o En fase de elaboración del informe de evaluación ambiental.
 - o El 6º Plan General de Residuos Radiactivos fue aprobado en 2006.
- Consulta pública previa para el desarrollo de Comunidades Energéticas Locales.
 - o Consulta pública previa en noviembre 2020, actualmente en fase de elaboración

3. Normas en tramitación

3.1. Normas sometidas a Audiencia e información pública

- Ejercicio 2019
 - Propuesta de modificación normativa para la completa transposición del artículo 14, apartado 7, letras a) y c), de la Directiva 2012/27/UE, de Eficiencia Energética. El plazo de la audiencia e información pública fue hasta el 22.10.2019.
 - Proyecto de Real Decreto que modifica el Real Decreto 1027/2007, de 20 de Julio, por el que se aprueba el reglamento de instalaciones térmicas en los edificios. El plazo de la audiencia e información pública fue hasta el 16/09/2019.
 - Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el 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. El plazo de la audiencia e información pública fue hasta el 16.09.2019.

- Ejercicio 2020
 - Envío a Bruselas el 31 de marzo del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.
 - Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes, y se regulan los objetivos de venta y consumo de biocarburantes para los años 2021 y 2022. El plazo de la audiencia e información pública fue hasta el 11.09.2020.
 - Propuesta de Real Decreto por el que se regula el procedimiento y los criterios generales de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución eléctricas. El plazo de la audiencia e información pública fue desde el 17.07.2020 hasta 29.07.2020.
 - Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Régimen Económico de Energías Renovables para instalaciones de Producción de Energía Eléctrica. El plazo de la audiencia e información pública fue desde el 26.06.2020 al 17.07.2020.
 - Consulta Pública del borrador de la Estrategia de Almacenamiento Energético. (Proyecto no normativo). El plazo de la audiencia e información pública fue desde el 09.10.2020 al 09.11.2020.

3.2. Normas sometidas a consulta pública previa

- Ejercicio 2020
 - Consulta Pública Previa relativa al Acceso al Dato y Evolución del Sistema de Contadores Eléctricos. Consulta pública previa. Plazo de remisión hasta 25.09.2020.
 - Consulta Pública Previa para la elaboración de la Estrategia de Autoconsumo. Consulta pública previa. Plazo de remisión: Desde 31.07.2020 hasta 18.09.2020.
 - Consulta Pública sobre el Borrador de la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo. Consulta pública previa. Plazo de remisión: Desde 23.07.2020 hasta 30.09.2020.
 - Consulta Pública Previa para la elaboración de la Hoja de Ruta de Biogás. Consulta pública previa. Plazo de remisión hasta 19.06.2020.



- Consulta Pública Previa para la elaboración de la Hoja de Ruta para el desarrollo de la Eólica Marina y las Energías del Mar en España. Consulta pública previa. Plazo de remisión hasta 05.07.2020.
- Consulta Pública Previa para la Transposición Parcial de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, 11 de Noviembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Consulta pública previa. Plazo de remisión hasta 19.06.2020. (Biocarburantes).
 - Ejercicio 2021
- Consulta pública previa al proyecto de Real Decreto por el que se establecerá un mecanismo para acreditar que las empresas incluidas en el sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética han cumplido con parte de las obligaciones derivadas del mismo.

4. Manifestaciones de interés publicadas en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia

- Manifestación de interés: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. “Proyectos tractores para una transición energética justa e inclusiva: Hidrógeno Renovable”.
 - o Participación pública abierta hasta el 19 de diciembre 2020.
- Manifestación de interés: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. “Proyectos tractores para afrontar el reto demográfico y la lucha contra la despoblación”.
 - o Participación pública abierta hasta el 23 de diciembre 2020.
- Manifestación de Interés: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Movilidad eléctrica.
 - o Participación pública hasta el 29 de enero.
- Manifestación de Interés: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. “Energía Sostenible en Islas”.
 - o Participación pública hasta el 26 de febrero
- Manifestación de Interés: Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. “Comunidades Energéticas Locales”.
 - o Participación pública hasta el 26 de febrero.