

## **A LA SALA TERCERA DEL TRIBUNAL SUPREMO**

**D<sup>a</sup>. MARTA SANZ AMARO**, Procuradora de los Tribunales y de **GREENPEACE ESPAÑA, ECOLOGISTAS EN ACCIÓN-CODA, OXFAM INTERMÓN** y la **COORDINADORA DE ONGS PARA EL DESARROLLO**, en la representación que acredito mediante poderes generales para pleitos que adjunto acompaño como documentos uno a tres, así como de **PERE JOAN FEMENIA SASTRE, ALFONSO GONZÁLEZ RAZÁBAL, NAIARA FERNÁNDEZ LÓPEZ, ZILIA DEL CARMEN PÉREZ COLOMER** y **MARTA BORDONS MARTÍNEZ**, según apoderamiento apud acta por mí aceptado y para el que expresamente solicito día y hora, actuando bajo la dirección letrada de **D. JAIME DORESTE HERNÁNDEZ** y **D<sup>a</sup>. LORENA RUIZ-HUERTA GARCÍA DE VIEDMA**, Abogadas núm. 72684 y 75786 respectivamente del Ilustre Colegio de Madrid, ante la Excm. Sala comparezco y, como mejor proceda en Derecho,

### **DIGO**

**PRIMERO.-** Que en el ejercicio de la representación que ostento, vengo a interponer en tiempo y forma RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO CONTRA EL PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA 2021-2030, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 y publicado en el BOE de 31 de marzo, que adjunto se acompaña como documento núm. cuatro.

Y ello puesto que mis mandantes entienden que éste NO ESTABLECE UNOS OBJETIVOS DE REDUCCIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO ACORDES CON LOS COMPROMISOS ASUMIDOS CON LA RATIFICACIÓN DEL ACUERDO DE PARÍS Y LAS RECOMENDACIONES CIENTÍFICAS DEL PANEL INTERGUBERNAMENTAL DE CAMBIO CLIMÁTICO (IPCC) PARA NO SUPERAR 1,5º C DE INCREMENTO DE TEMPERATURA GLOBAL PARA LO QUE EN NINGÚN CASO PODRÍAN SER INFERIORES AL 55% EN 2030 RESPECTO A 1990, GARANTIZANDO A ESTE RESPECTO LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO DE LAS GENERACIONES PRESENTES Y FUTURAS, NO HA RESPETADO LAS GARANTÍAS DE PARTICIPACIÓN PÚBLICAS EXIGIBLES NI HA SIDO OBJETO DE UNA ADECUADA EVALUACIÓN AMBIENTAL.

#### **SEGUNDO.- EL CAMBIO CLIMÁTICO**

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) define el cambio climático como *“un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”*. Hablamos, por tanto, del conjunto de grandes y rápidas perturbaciones provocadas en el clima por el aumento de la temperatura del Planeta.

El cambio climático no sólo es el problema ambiental más importante al que nos enfrentamos como sociedad, sino que sus efectos devastadores para la humanidad en el presente y el futuro, lo convierten en un problema de derechos humanos inaplazable. Se trata de *“una amenaza existencial para todos”*, como acertó a apuntar el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, D. Antonio Guterres.

Desde la Revolución Industrial, nuestra sociedad se ha desarrollado gracias a la quema a gran escala de combustibles fósiles (petróleo, gas o carbón), fundamentales para transportarnos o proveernos de energía, pero que también producen gases de efecto invernadero (GEI), de los que el CO<sub>2</sub> es el más importante.

La comunidad científica -aglutinada en torno al Panel Intergubernamental de Expertos

sobre Cambio Climático (IPCC)- considera probada la causalidad entre la emisión antrópica de gases de efecto invernadero a la atmósfera y el calentamiento del Planeta. La Organización Meteorológica Mundial, ha constatado que la temperatura media global se ha incrementado 1,1º C respecto al período preindustrial (1850-1900). De continuar emitiendo GEI a este ritmo, es probable que el Planeta alcance un aumento de la temperatura de 1,5 °C entre 2030 y 2052, y se podrían incluso superar los 3º C a final de siglo<sup>1</sup>. El aumento de las temperaturas por encima de 1,5º C supone una amenaza para millones de personas que tendrán que enfrentarse a olas de calor extremas, a un mayor aumento del nivel del mar, a más fenómenos meteorológicos extremos, o a una reducción de la producción de alimentos, por poner sólo algunos ejemplos. La comunidad científica advierte que *“las decisiones que tomemos hoy son decisivas para garantizar un mundo seguro y sostenible, tanto ahora como en el futuro”*, y que es urgente disminuir drásticamente las emisiones en la próxima década, si queremos mantenernos por debajo del límite de calentamiento global de 1,5º C.

### **El cambio climático en España**

España es uno de los países más vulnerables de Europa ante las amenazas del cambio climático. La Agencia Europea de Medio Ambiente ha advertido en reiteradas ocasiones que *“según los pronósticos, el sur y sudeste de Europa serán puntos críticos del cambio climático, ya que está previsto que padezcan el mayor número de impactos adversos. Estas regiones están experimentando ya un acusado aumento de las temperaturas máximas y una consiguiente disminución de las precipitaciones y del caudal de los ríos, lo que supone asimismo un incremento del riesgo de sequías más intensas, una pérdida de rendimiento de los cultivos, una pérdida de biodiversidad y un aumento de los incendios forestales”*.

El recientemente aprobado Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, señala que: *“El cambio climático es una realidad inequívoca en España, constatada a través de un amplio conjunto de observaciones. Entre los rasgos que caracterizan al cambio ya*

---

<sup>1</sup> Informe Especial ‘Calentamiento Global de 1.5º C’ del IPCC

*observado en nuestro país destacan los siguientes: Incremento de las temperaturas: Incremento del número de días de ola de calor: Disminución de las precipitaciones: Desaparición de los glaciares: Disminución de los caudales medios de los ríos: Ascenso del nivel medio del mar”.*

El territorio español se encuentra ya en un proceso de cambio climático. Los fenómenos atmosféricos extremos son cada vez más frecuentes e intensos y en los años venideros se prevé que se multipliquen. Partiendo del cambio ya observado, los escenarios de futuro indican que las olas de calor se repetirán cada verano y superarán los récords de temperaturas hasta ahora registrados, la gota fría traerá graves lluvias torrenciales e inundaciones en pueblos y ciudades del Mediterráneo y los huracanes, atípicos en esta zona del Planeta, visitarán nuestra Península. Los episodios de gota fría, la mayor escasez de lluvias en verano o la contaminación, entre otras, traerán más enfermedades respiratorias, cardiovasculares, y más migraciones, hambrunas y conflictos, pero también tendrán una repercusión directa sobre la economía del país. En el último siglo, las temperaturas en la cuenca mediterránea han subido 1,4°C, esto es, 0,4°C más que la media global, pero, además, en los últimos veinte años, el nivel del mar ha subido 6 cm y se ha incrementado la acidez del agua, al bajar el pH. El cambio climático tiene un impacto directo sobre la mayoría de los sectores productivos de nuestro país, como el turismo; la agricultura y el delicado sector vitivinícola, que observa con preocupación el aumento de las temperaturas con la consecuente aridización del suelo. Pero el cambio climático también tendrá graves impactos en la generación de empleo, en el mercado inmobiliario, en la industria o la generación de electricidad, entre otros.

Además de lo que sucede en nuestro país, los fenómenos descritos están ocasionando graves impactos en las comunidades humanas de todo el Planeta: de sobra es conocido que estas catástrofes generan enormes pérdidas económicas, que repercuten gravemente en una economía global en crisis. Pero de mayor relevancia aún es el hecho de que el cambio climático compromete muy seriamente los derechos más esenciales de millones de personas en todo el mundo, como la salud y la propia vida.

El cambio climático constituye una amenaza para la seguridad de millones de personas

expuestas a fenómenos meteorológicos extremos, que ven aumentar el riesgo para su salud y su vida. También está en jaque el derecho a la vivienda de millones de personas, como consecuencia de los desplazamientos forzados por fenómenos cada vez más frecuentes, como ciclones, tormentas, inundaciones o incendios forestales.

### **Impactos en la salud.**

La Organización Mundial de la Salud ha advertido que la salud de millones de personas podría verse amenazada por el cambio climático. Los principales impactos en la salud estarán relacionados con los eventos térmicos extremos (olas de calor y de frío); con la contaminación atmosférica; con la morbi-mortalidad relacionada con las temperaturas; con las enfermedades transmitidas por agua y alimentos, enfermedades infecciosas y de otra naturaleza.

Todos estos impactos descritos se ceban de manera desigual -y profundamente injusta- sobre los colectivos más vulnerables, como las comunidades más pobres y, especialmente, las mujeres, que pagan el precio más alto por las consecuencias del cambio climático.

En contraposición a esta realidad, nos encontramos con que el derecho a la vida, a la salud o a la vivienda, gozan de los mayores estándares de protección en instrumentos jurídicos como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, y en otros tantos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos de los que España es signataria, así como en la propia Constitución Española.

Los Estados tienen la obligación de mitigar los efectos nocivos del cambio climático, tomando las medidas más ambiciosas posibles para salvaguardar los derechos fundamentales de la ciudadanía, que constituyen el pilar esencial sobre el que se erigen los modernos Estados democráticos y de Derecho. La desprotección de derechos tan esenciales como la vida o la salud, es incompatible con la pertenencia a espacios democráticos como el Consejo de Europa o la propia UE, y esto pasa indefectiblemente por garantizar un medio ambiente saludable y adecuado para poder desarrollar la vida

humana en condiciones de dignidad e igualdad.

### **TERCERO.- EL DERECHO INTERNACIONAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

El derecho internacional y el más reciente derecho ambiental, no han sido ajenos al grave problema del cambio climático: el 9 de mayo de 1992, un numeroso grupo de Estados adoptó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), en Nueva York. Este Tratado internacional fue ratificado por la Unión Europea en virtud de la Decisión 94/69/CE, del Consejo de 15 de diciembre de 1993, y por España mediante el Instrumento de ratificación, de 16 de noviembre de 1992.

Esta Convención parte del reconocimiento de que *“los cambios del clima de la Tierra y sus efectos adversos son una preocupación común de toda la humanidad”* y de que *“las actividades humanas han ido aumentando sustancialmente las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, y que ese aumento intensifica el efecto invernadero natural, lo cual dará como resultado, en promedio, un calentamiento adicional de la superficie y la atmósfera de la Tierra que puede afectar adversamente a los ecosistemas naturales y a la humanidad”*.

La Convención Marco sobre el Cambio Climático (CMNUCC), creó el marco institucional dentro de la Organización de las Naciones Unidas para dar una respuesta coordinada al cambio climático y sus efectos adversos, con el objetivo de *“lograr (...) la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”*.

En el marco de la CMNUCC se han venido celebrando anualmente las Conferencias de las Partes (COP), en las que los Estados negocian los compromisos que deben asumir en la lucha contra el cambio climático, que se reflejan posteriormente en acuerdos de carácter potestativo o vinculante. La última de estas Conferencias fue la infructuosa COP 25, celebrada en Madrid el pasado mes de diciembre, en la que las Partes no alcanzaron ningún acuerdo.

En la primera Conferencia de las Partes (COP1), celebrada en Berlín en 1995, se dio un

mandato a diversos negociadores para que elaboraran un protocolo capaz de frenar las emisiones globales de gases de efecto invernadero. Este trabajo culminó en 1997 con la firma del Protocolo de Kioto, que fijó objetivos vinculantes de reducción de GEI para los 37 países más industrializados y la Unión Europea, principales responsables de la quema de combustibles fósiles.

El objetivo global era reducir las emisiones un 5% por debajo de los niveles de 1990, en el período 2008-2012. La UE y los quince Estados miembro que la componían entonces (EU-15), asumieron un objetivo conjunto de reducción del 8%, que para el caso de España -en virtud del acuerdo de "reparto de la carga", recogido en la Decisión 2002/358/CE relativa a la aprobación del Protocolo de Kioto- se tradujo en el objetivo de no superar el incremento de sus emisiones en más de un 15% respecto a 1990. Finalizado el periodo de validez del Protocolo de Kioto sin un nuevo acuerdo que lo sustituyera, en la Cumbre de Doha de 2012 (COP 18) se acordó ampliar su vigencia, estableciendo un segundo periodo de compromisos de adscripción voluntaria para los Estados, a partir del 1 de enero de 2013, conocido como Kioto II. La Unión Europea se adhirió a este Acuerdo, comunicando su intención de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 20% con respecto al año 1990. En virtud de la Decisión 406/2009/CE de reparto de esfuerzos, a España le correspondió alcanzar una reducción del 10% respecto a los niveles de emisiones de 2005: un objetivo que se logró sin realizar ningún esfuerzo, porque el pico máximo de emisiones se alcanzó precisamente en 2005, y posteriormente se redujo drásticamente como consecuencia de la crisis económica, y no por la implementación de políticas públicas.

#### **CUARTO.- EL ACUERDO DE PARÍS Y EL INFORME IPCC**

En la XXI Conferencia de las Partes (COP21), que se celebró en la capital francesa en diciembre de 2015, se adoptó finalmente el Acuerdo Internacional del Clima de París, que entró en vigor el 4 de noviembre de 2016, 30 días después de que se cumpliera el llamado "doble criterio" (ratificación por 55 países que representan al menos el 55 % de

las emisiones mundiales). El Acuerdo de París fue ratificado por España en enero de 2017 (Instrumento de ratificación publicado en el BOE núm. 28 de 2 de febrero de 2017), previa autorización de las Cortes Generales.

Con la firma del Acuerdo de París, los Estados firmantes se comprometen (entre otros) a *“mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2°C con respecto a los niveles preindustriales, y a proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático”*. Además, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) alcancen su punto máximo lo antes posible -teniendo presente que los países en desarrollo tardarán más en lograrlo- y a partir de ese momento, reducir rápidamente las emisiones de GEI de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar la neutralidad climática mundial en la segunda mitad del presente siglo.

El Acuerdo insta a las Partes a que comuniquen una nueva contribución (reducción de las emisiones), determinada a nivel nacional en 2020 como tarde, y cada cinco años a partir de ese momento. Por otra parte, la COP21 invitó al Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) a que presentase en 2018, *“un informe especial sobre los efectos que produciría un calentamiento global de 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, y las trayectorias correspondientes que deberían seguir las emisiones mundiales de GEI”*. El **Informe Especial ‘Calentamiento Global de 1.5°C’ del IPCC**, confirmó que para tener una probabilidad de éxito de no superar 1,5°C la temperatura global, las emisiones antropogénicas globales netas de CO2 deberían ser de cero neto en 2050, y afirma también que la próxima década es decisiva, pues se necesitan transiciones "rápidas y de gran alcance" en la tierra, la energía, la industria, los edificios, el transporte y las ciudades. El informe determina que limitar el calentamiento a 1,5°C en lugar de a 2°C supondría una gran diferencia en los impactos a los que nos enfrentaremos.

Por otro lado, el Informe especial de Naciones Unidas sobre la Brecha de Emisiones 2019,



hace un análisis del presupuesto de CO2 equivalente disponible (el CO2 que aún podemos emitir), para tener la probabilidad de no superar 1,5º C de aumento de la temperatura. Este informe certifica que para mantener la temperatura global por debajo de un aumento de 1,5º C, **las emisiones globales deben reducirse cada año un 7,6%, entre 2020 y 2030.**

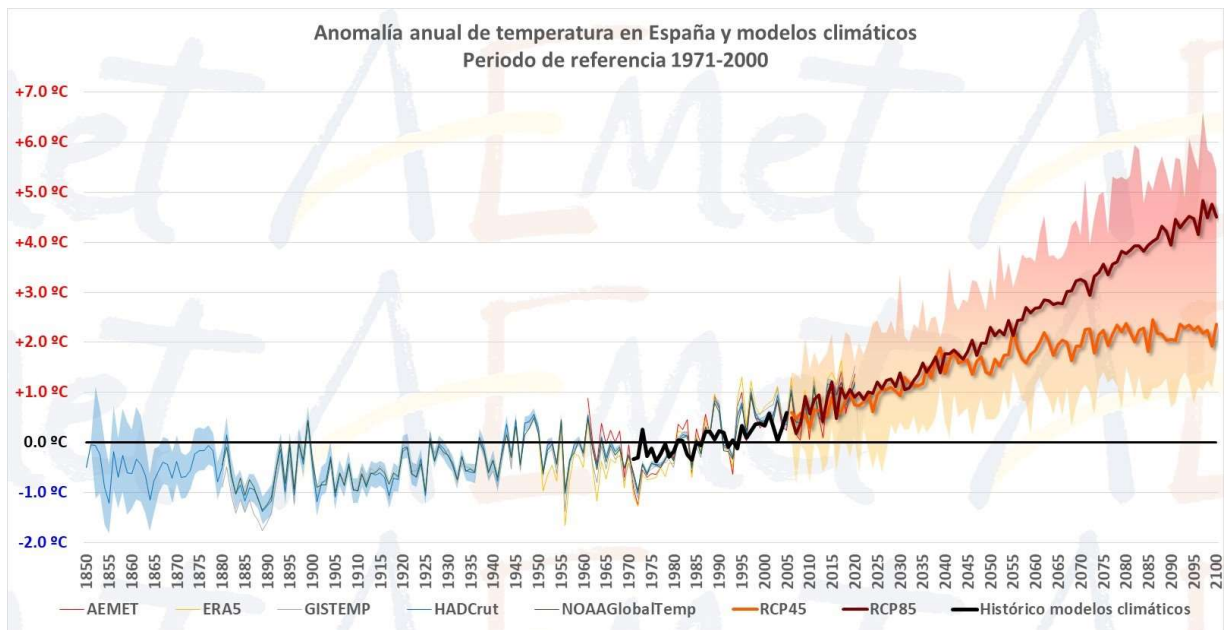
Desde el IPCC confirman que la reducción de las emisiones de GEI en los próximos 10 años es definitiva para el éxito -o fracaso- de la lucha contra los efectos del cambio climático. Si la acción es insuficiente ahora, probablemente será imposible compensar el déficit de actuación en el futuro.

#### **QUINTO.- LAS EMISIONES EN ESPAÑA**

Los casi 30 años de negociaciones climáticas, la multitud de Declaraciones, Acuerdos y Tratados adoptados -tanto vinculantes como de cumplimiento voluntario- las Decisiones de la Comisión Europea, etc., no se han plasmado en una reducción, ni tan siquiera en una contención, de las emisiones globales de GEI.

El caso de España es paradigmático: como se ha mencionado, en virtud de la Decisión 2002/358/CE, sobre el reparto comunitario de esfuerzos para el cumplimiento del Protocolo de Kioto, nuestro país pudo incrementar sus emisiones en un 15% respecto a las de 1990, en lugar de tener que reducirlas como el resto de Estados de la UE. Pero lejos de respetar este límite, España incrementó sus emisiones hasta en un 42% en 2006, y sólo el impacto de la crisis económica se tradujo finalmente en una disminución de las emisiones industriales hasta 2012, momento en el que las emisiones retomaron un crecimiento constante.

Mientras tanto, la temperatura global del Planeta continúa incrementándose: los últimos cinco años han sido los más cálidos jamás registrados, igual que ha ocurrido en la última década (2010-2019), que ha tenido la temperatura media más alta desde que existen mediciones fiables, como gráficamente expresa la siguiente figura:



Fuente: Informe sobre el estado del clima de España 2020, AEMET. Disponible en:

[https://www.miteco.gob.es/es/informeestadoclima\\_tcm30-526202.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/informeestadoclima_tcm30-526202.pdf)

Mientras la temperatura global ha aumentado 1,1<sup>º</sup> C desde el periodo preindustrial, la temperatura en España se ha incrementado 1,7<sup>º</sup> C, lo que ha provocado, por ejemplo, la pérdida de más del 80% de los glaciares pirenaicos, que podrían desaparecer de forma irreversible en 2050. La subida anual del nivel del mar en la década de 1960 no llegaba a los dos milímetros, mientras en la actualidad está próxima a los cuatro, respecto a los últimos años del siglo XIX. Se espera una subida de entre 10 y 68 centímetros para finales de este siglo, siendo las zonas más vulnerables los deltas y las playas, con grave riesgo de inundación y desaparición.

A mayor concentración de gases de efecto invernadero, mayor será el aumento de la temperatura y los impactos del cambio climático asociados a éste. Sólo una acción climática ambiciosa, que reduzca drásticamente las emisiones de GEI, podrá evitar las consecuencias de los graves episodios de sequía, el aumento del número e intensidad de los incendios y una mayor subida del nivel del mar que están por llegar. Por eso son necesarios instrumentos jurídicos ambiciosos, que estén a la altura de las recomendaciones científicas y de los Acuerdos internacionales ratificados por España para no superar el 1,5<sup>º</sup> C de incremento de la temperatura global. Este es el único camino

para preservar un Planeta habitable para el ser humano y el resto de especies con las que lo compartimos.

**SEXTO.- VULNERACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DEL PNIEC: PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA**

A fin de establecer la base legislativa necesaria para una gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima que asegure el logro de los objetivos generales y objetivos específicos de la Unión de la Energía para 2030 y a largo plazo, en consonancia con el Acuerdo de París de 2015 sobre el cambio climático, las instituciones comunitarias adoptaron el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, que establece, en lo que ahora interesa, su artículo 3.1 que:

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

Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, publicado en el BOE de 31 de marzo, el Gobierno aprobó el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, con 14 meses y medio de retraso sobre la fecha marcada por la Comisión Europea para adoptar y remitir este Plan por cada uno de los Estados miembro. Además del incumplimiento en la fecha de adopción, el Gobierno ha incumplido el procedimiento establecido para la adopción de este tipo de instrumentos, que requiere de un **proceso de participación pública** amplio en su elaboración.

Para que el Gobierno de España logre un elevado nivel de participación pública en materia de Energía y Clima, debe cumplir de manera leal las obligaciones de información,

transparencia, evaluación ambiental, consulta pública y toma en consideración de las propuestas, involucrando de manera activa y real a la ciudadanía en el proceso de decisión del contenido del Plan. El Gobierno debía aplicar de manera real y efectiva las siguientes obligaciones legales:

— Garantizar que el público tenga posibilidades reales de participar desde el principio en la preparación del proyecto de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima —en lo que respecta a los planes para el periodo 2021-2030, en la preparación del plan definitivo mucho antes de su adopción— (artículo 10 del Reglamento 15 (UE) 2018/1999).

— Establecer un diálogo multinivel sobre clima y energía con arreglo a sus normas nacionales, en el que las autoridades locales, las organizaciones de la sociedad civil, la comunidad empresarial, los inversores y otras partes interesadas pertinentes y el público en general, puedan participar de forma activa y debatir las diferentes hipótesis u opciones previstas para las políticas de energía y clima (artículo 11 del Reglamento (UE) 2018/1999).

— Poner a disposición del público y de las autoridades concernidas (que deban ser consultadas y que, debido a sus responsabilidades especiales en materia de medio ambiente, tengan probabilidades de verse afectadas por las repercusiones medioambientales de la ejecución de los planes y programas), el proyecto de plan o programa y el informe medioambiental (artículo 6.1 de la Directiva 2001/42/CE y artículo 19 y 22 de la Ley 21/2013).

— Dar al público y las autoridades concernidas con la debida antelación, la posibilidad real de expresar, en plazos adecuados, su opinión sobre el proyecto de plan o programa y sobre el informe medioambiental, antes de la adopción o tramitación por el procedimiento legislativo del plan o programa (artículo 6.2 de la Directiva 2001/42/CE y artículo 19 y 22 de la Ley 21/2013).

— Transmitir al otro u otros Estados miembro que puedan verse afectados, un ejemplar del proyecto de plan o programa y el informe medioambiental correspondiente, antes de que el plan o programa sea aprobado o tramitado por el procedimiento legislativo (artículo 7.1 de la Directiva 2001/42/CE y artículo 49 de la Ley 21/2013).

Ninguno de estos requisitos se ha cumplido por el Gobierno en los más de tres años que

ha tardado en adoptar el PNIEC.

Por otro lado, el Plan Nacional integrado de Energía y Clima fue sometido por su propia naturaleza a **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)**, conforme dispone la Ley 21/2013, de 21 de diciembre, de evaluación ambiental: un instrumento de prevención que permite integrar los aspectos ambientales en la toma de decisiones de planes y programas públicos, basándose en la larga experiencia en la evaluación de impacto ambiental de proyectos. Ello se ha materializado o vehiculado en un proceso sistemático de evaluación de los impactos ambientales derivados de las decisiones tomadas en los niveles de formulación de planes o programas, que requiere de un trámite de consultas previas sobre el borrador inicial del plan a los actores de la sociedad civil que pudieran considerarse interesados (art. 19 de la Ley 21/2013), la elaboración y sometimiento a información pública y a consultas a las Administraciones públicas afectadas de un estudio ambiental estratégico (arts. 20 a 22) y la formulación de la Declaración Ambiental Estratégica previo análisis técnico del expediente (arts. 24 a 26) y personas interesadas.

En buena lógica jurídica y de acuerdo con la legislación del procedimiento administrativo común, como la sectorial relativa tanto a la evaluación ambiental como a la transparencia y participación pública, el público tiene que formular alegaciones en los referidos trámites participativos de consultas e información pública, las cuales deberán ser tenidas en cuenta por la Administración en la formulación definitiva del Plan sometido a dichos trámites. Sin embargo y conforme se dirá, las organizaciones recurrentes presentaron alegaciones a la EAE en junio de 2020, que en ningún caso han sido tomadas en consideración por el el Ministerio para la Transición Ecológica, ya que no han sido incorporadas al Plan, ni tampoco rechazadas de forma fundamentada.

#### **SÉPTIMO.- EL CONTENIDO DEL PNIEC**

Consideran las organizaciones recurrentes que, al haber ratificado el Estado español el Acuerdo de París y haber asumido con ello el compromiso de adoptar todos esfuerzos necesarios para alcanzar el objetivo de *“Mantener el aumento de la temperatura media*

*mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático”* (art. 2.1 a del Acuerdo de París), no satisface su pretensión de aprobación de un plan, la ‘mera’ aprobación de cualquier plan nacional integrado de energía y clima.

Únicamente será legal aquel plan nacional integrado de energía y clima que establezca unos objetivos de reducción de GEI lo suficientemente ambiciosos, como para poder ser considerados como una contribución nacional determinada justa y suficiente, como para poder coadyuvar a limitar el incremento de la temperatura global por debajo de 1’5º C respecto de los niveles preindustriales.

Los objetivos que establece el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima recurrido son, sin embargo, los siguientes:

- 23% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990.
- 42% de renovables sobre el uso final de la energía.
- 39,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 74% de energía renovable en la generación eléctrica.
- 58,8 GW nuevos de potencia renovable instalada (30 GW solar FV; 22,3 GW eólicos; 5 GW solar termoeléctrica; 0,8 GW biomasa; 0,5 GW hidráulica).

Estos objetivos están muy lejos de las recomendaciones científicas que constituyen “la mejor ciencia disponible”: El **Informe Especial ‘Calentamiento Global de 1.5º C’ del IPCC**, confirmó que para tener una probabilidad de éxito de no superar 1,5º C la temperatura global, las emisiones antropogénicas globales netas de CO2 deberían reducirse a la mitad en 2030; y afirma también que la próxima década es decisiva, pues se necesitan transiciones "rápidas y de gran alcance" en la tierra, la energía, la industria, los edificios, el transporte y las ciudad. España debe asumir como propio el objetivo de reducción del

7,6 % de las emisiones anuales, que es el porcentaje anual de reducción a nivel mundial entre 2020 y 2030 que establece el Informe del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) sobre la brecha de emisiones 2019 para tener una cierta probabilidad de éxito de no superar 1,5 °C.

De este modo, el objetivo de reducción del 23% de las emisiones en 2030, respecto a 1990 resulta totalmente insuficiente y no alineado con el objetivo establecido en el Acuerdo de París, teniendo en cuenta además, que el porcentaje de reducción aprobado por la UE se acaba de incrementar quince puntos porcentuales (hasta el 55%), y teniendo en cuenta también, que con la firma del Acuerdo de París en 2016, España se comprometió a realizar todos los esfuerzos posibles para no superar 1,5 °C de aumento global de la temperatura.

De ahí que mis patrocinado impugnen ante la Sala el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima aprobado, por entender que éste no establece unos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero acordes con los compromisos asumidos con la ratificación del Acuerdo de París, y las recomendaciones científicas del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC) para no superar 1,5 °C de incremento de temperatura global ni garantiza a este respecto los derechos humanos y el derecho a un medio ambiente adecuado de las generaciones presentes y futuras ni ha respetado las garantías de participación pública en su tramitación ni, ya por último, se ha sometido a una adecuada evaluación ambiental estratégica.

#### **OCTAVO.- LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES**

España es firmante del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que es aplicable en nuestro ordenamiento jurídico de conformidad con lo establecido en el artículo 96 de la Constitución, el cual dispone que:

*“los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de*

*acuerdo con las normas generales del Derecho internacional”.*

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ha reconocido en reiterada jurisprudencia que algunos derechos fundamentales regulados en el CEDH -sobre todo los artículos 2 y 8, que reconocen los derechos a la vida y a la intimidad personal y familiar respectivamente- se pueden ver afectados en casos de contaminación ambiental grave.

Estas consecuencias pueden tener su origen tanto en comportamientos activos del Estado (permitiendo o acordando actuaciones que inciden negativamente en el disfrute de los derechos en cuestión), como pasivos (no acordando medidas necesarias para evitar el disfrute de los referidos derechos).

Esta doctrina del TEDH es aplicable a nuestro ordenamiento jurídico, en virtud de lo dispuesto en el artículo 10.2 CE. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 140/2018, de 20 de diciembre, cuando en su FJ 5º establece que:

*“...el artículo 10.2 CE no es canon autónomo de constitucionalidad, sino que se limita a definir una pauta hermenéutica obligatoria destinada al Tribunal Constitucional y al resto de intérpretes y aplicadores del título I de la Constitución. (...) “aunque el contenido y alcance de los derechos fundamentales recogidos en los arts. 14 a 30 CE deban interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales a que hace referencia el art. 10.2 CE, esa función hermenéutica no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de validez de las normas y actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales” (FJ 2).*

*Los textos y acuerdos internacionales, a que se refiere el artículo 10.2, son una fuente interpretativa que contribuye a la mejor identificación del contenido de los derechos cuya tutela se pide a este Tribunal Constitucional [STC 64/1991, FJ 4 a)], así como un elemento más para verificar la consistencia o inconsistencia de la infracción denunciada (STC 41/2002, de 25 de febrero, FJ 2).*

También en su FJ 6º establece, en relación con el artículo 96 CE, que:

*“la constatación de un eventual desajuste entre un convenio internacional y una norma interna con rango de ley no supone un juicio sobre la validez de la norma interna, sino*



*sobre su mera aplicabilidad, por lo que no se plantea un problema de depuración del ordenamiento de normas inválidas, sino una cuestión de determinación de la norma aplicable en la solución de cada caso concreto, aplicación que deberá ser libremente considerada por el juez ordinario. (...) El marco jurídico constitucional existente erige, pues, al control de convencionalidad en el sistema español en una mera regla de selección de derecho aplicable, que corresponde realizar, en cada caso concreto, a los jueces y magistrados de la jurisdicción ordinaria. Como viene estableciendo de forma incontrovertida la jurisprudencia previa, la determinación de cuál sea la norma aplicable al caso concreto es una cuestión de legalidad que no le corresponde resolver al Tribunal Constitucional sino, en principio, a los jueces y tribunales ordinarios en el ejercicio de la función jurisdiccional que, con carácter exclusivo, les atribuye el artículo 117.3 CE (por todas SSTC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 14 y 180/1993, de 31 de mayo, FJ 3; 102/2002, FJ 7). (...) en aplicación de la prescripción contenida en el artículo 96 CE, cualquier juez ordinario puede desplazar la aplicación de una norma interna con rango de ley para aplicar de modo preferente la disposición contenida en un tratado internacional, sin que de tal desplazamiento derive la expulsión de la norma interna del ordenamiento, como resulta obvio, sino su mera inaplicación al caso concreto. La admisión de la posibilidad de que una norma con rango legal sea inaplicada por órganos de la jurisdicción ordinaria ha sido admitida por este Tribunal en aplicación del principio de prevalencia (SSTC 102/2016, de 25 de mayo; 116/2016, de 20 de junio, y 127/2016, de 7 de julio)”*

Cierto es que ni el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) ni los Protocolos que lo completan, contienen ningún derecho autónomo a la protección del medio ambiente. De acuerdo con la interpretación jurisprudencial que, al respecto, ha elaborado el TEDH cabe afirmar por lo tanto, que la contaminación ambiental que tenga su origen en una conducta tanto activa como pasiva de los poderes públicos puede vulnerar los derechos fundamentales de la ciudadanía a la intimidad y a la vida, regulados en los artículos 2 y 8 del CEDH y 18 y 15 de la Constitución Española respectivamente.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), a través de sus resoluciones, ha sido la instancia precursora de la protección de los derechos fundamentales recogidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos vulnerados a través de atentados graves contra el medio ambiente. Al amparo de este tratado internacional, y en el contexto del derecho

a la vida privada, familiar y del domicilio (art. 8), el TEDH ha consolidado una doctrina íntimamente ligada a la exigencia de un medio ambiente adecuado para la persona, de conformidad con la cual los comportamientos (activos o pasivos) contrarios al mismo constituyen una injerencia en la vida privada y/o familiar de la persona. Considera así el TEDH que el disfrute de un medio ambiente adecuado reviste en la actualidad una singular importancia, especialmente en una sociedad urbanizada e industrializada, y constituye una importante aspiración social a la que el Tribunal Europeo de Derecho Humanos no es ajeno, si bien como ha señalado el propio Tribunal *"ni el artículo 8 ni ningún otro de los artículos del Convenio están específicamente redactados para proporcionar una protección general al medio ambiente como tal"*.

Y es que, en definitiva, la aparición de nuevos derechos o la redefinición de derechos antiguos, responde al proceso de la evolución histórica de las necesidades humanas o debido al reto que plantean las nuevas amenazas a la libertad o dignidad de las personas. Y es con base en esta doctrina del TEDH que en el entorno comparado se están sucediendo las condenas a los gobiernos por sus políticas insuficientes en la lucha contra el cambio climático, que constituyen una vulneración de los derechos fundamentales de las generaciones presentes y futuras de sus respectivos países.

### **Casos emblemáticos del derecho comparado**

El 20 de diciembre de 2019<sup>2</sup>, el **Tribunal Supremo de Holanda** falló a favor de la fundación demandante 'Urgenda', e hizo historia con una sentencia en la que obligó al gobierno holandés a reducir de forma urgente y significativa las emisiones que provocan el calentamiento del planeta. El caso Urgenda es el primero en el que se establece que la inacción climática del gobierno constituye una violación de los derechos humanos reconocidos internacionalmente, así como que el gobierno es legalmente responsable de sus compromisos internacionales y de los objetivos nacionales fijados sobre reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). El Tribunal ordenó al gobierno que

---

<sup>2</sup> [http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113\\_2015-HAZA-C0900456689\\_judgment.pdf](http://blogs2.law.columbia.edu/climate-change-litigation/wp-content/uploads/sites/16/non-us-case-documents/2020/20200113_2015-HAZA-C0900456689_judgment.pdf)

aumentara el objetivo de reducción de las emisiones de GEI de la nación, del veinte al veinticinco por ciento, en relación con los niveles de 1990, para finales de 2020, de acuerdo con el objetivo previo comprometido por Holanda, y con la contribución mínima requerida a los países industrializados para que el planeta evite los escenarios más extremos de calentamiento global, según las evaluaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de las Naciones Unidas y los objetivos del Acuerdo de París sobre el clima para 2015, que el Tribunal citó ampliamente en su fallo.

Dos meses después, la **Corte de Apelación de Inglaterra** sentenció que la decisión del gobierno del Reino Unido de construir una tercera pista en el aeropuerto de Heathrow era ilegal, porque no había considerado el impacto de la expansión del tráfico aéreo en los compromisos climáticos del gobierno que se derivan del Acuerdo de París. Aunque la decisión de la Corte dependía en última instancia de una obligación jurídica que requería que el gobierno considerara sus políticas climáticas (incluyendo sus compromisos de París) en los proyectos de infraestructuras, los argumentos de derechos humanos figuran de manera prominente.

En el mismo sentido, las **sentencias más recientes de los Altos tribunales de Francia** (sentencia del tribunal Administrativo de París, de 3 de febrero) **y Alemania** (sentencia del Tribunal Constitucional de Alemania, de 29 de abril 2021) han condenado a sus respectivos Gobiernos a aumentar el nivel de ambición en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en sus políticas para la vigente década, y en ambos casos han considerado que la protección del medio ambiente y el clima es una cuestión que afecta a la protección de los derechos fundamentales. Asimismo, la sentencia alemana reconoce la dimensión intergeneracional del problema del cambio climático, y la obligación de proteger el derecho de los más jóvenes a disfrutar de un medio ambiente sano en el que poder desarrollar una vida digna.

En el presente caso, la reciente aprobación de un PNIEC, con lo que las partes demandantes consideramos un bajo nivel de ambición climática conforme a los compromisos internacionales adquiridos por España en materia de lucha contra el cambio climático, vulnera la obligación positiva del Gobierno de salvaguardar los derechos fundamentales afectados. Debido al escaso nivel de ambición del Plan, que

aspira a reducir las emisiones a la atmósfera en un 23% para 2030 respecto a 1990 (quedando muy lejos de las recomendaciones de la ONU, así como de las posibilidades de España por su nivel económico y su capacidad de actuación), el Gobierno vulnera los derechos a la intimidad personal, familiar y del domicilio, así como el derecho a la vida de las generaciones presentes y futuras de nuestro país, reconocidos en los artículos 18 y 15 CE, así como en los artículos 2 y 8 del CEDH.

#### **NOVENO.- COMPETENCIA**

Que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.1 a) de la Ley rituarial de esta jurisdicción, la competencia para conocer del presente recurso corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, ante la que tengo el honor de comparecer, por impugnarse un Acuerdo del Consejo de Ministros.

No obstante, para el supuesto de que no se entendiera así, procederá se remitan las actuaciones al órgano jurisdiccional competente, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 7.3 de la Ley de esta Jurisdicción.

#### **DÉCIMO.- PODERES Y CERTIFICADOS**

Que a los oportunos efectos acreditativos y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 45.2 de la Ley rituarial de esta jurisdicción, adjunto se acompañan las pertinentes copias de las escrituras de poder en mi favor otorgadas, y como documentos cinco a dieciséis, los acuerdos sociales para la interposición del presente recurso que impugna el Plan Nacional integrado de Energía y Clima, los Estatutos de las entidades recurrentes, así como las correspondientes certificaciones de los titulares de sus respectivos órganos de representación y dirección.

**UNDÉCIMO.- CUANTÍA**

Que a los efectos previstos en el artículo 40 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se señala que la cuantía del recurso es indeterminada.

En virtud de lo expuesto,

**A LA SALA SOLICITO** que, teniendo por presentado este escrito y los documentos de que se acompaña, se sirva admitirlos y tenga por interpuesto recurso contencioso-administrativo contra **EL PLAN NACIONAL INTEGRADO DE ENERGÍA Y CLIMA 2021-2030**, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, publicado en el BOE de 31 de marzo, y previos los trámites preceptivos, reclame el expediente administrativo a la administración demandada a fin de que me sea puesto de manifiesto para formalizar la demanda.

**OTROSI DIGO** Que a esta parte interesa y así,

**A LA SALA SOLICITO** me tenga por comparecida y personada en la representación indicada, mandando se entiendan conmigo las sucesivas diligencias.

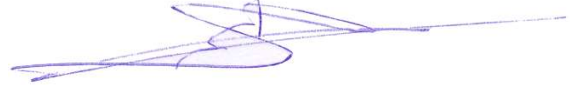
**OTROSÍ DIGO SEGUNDO** Que a los efectos previstos en los artículos 45 LJCA se solicita del Sr. o Sra. Letrado de Administración de Justicia el examen de oficio y admisión a trámite de este escrito de interposición, o en el caso de que se observara en el mismo, así como los subsiguientes actos procesales, cualquier defecto de forma se comunicará de forma inmediata a esta parte a los efectos oportunos otorgando el preceptivo período de subsanación establecido legalmente, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 de la vigente Ley de Enjuiciamiento Civil asimismo manifestamos que es voluntad de esta parte cumplir con todos los requisitos formales de aplicación.

**A LA SALA SOLICITO** tenga por realizada la manifestación precedente a los efectos oportunos.

En Madrid, a 28 de mayo de 2021



**D<sup>a</sup> Lorena Ruiz-Huerta García de Viedma**  
Letrada ICAM 75786



**D. Jaime Doreste Hernández**  
Letrado ICAM 72684

**D<sup>a</sup>. Marta Sanz Amaro**  
Procuradora de los Tribunales