

Auto	36/2018
Fecha	de 21 de marzo de 2018
Sala	Pleno
Magistrados	Don Juan José González Rivas, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho, don Cándido Conde-Pumpido Tourón y doña María Luisa Balaguer Callejón.
Núm. de registro	5334-2017
Asunto	Recurso de inconstitucionalidad 5334-2017
Fallo	1º Mantener la suspensión del artículo 19.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. 2º Levantar la suspensión del resto de preceptos impugnados.

AUTO

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el registro general de este Tribunal el día 3 de noviembre de 2017, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 2.2 e), que por su ubicación sistemática debería ser el 2.2 i)), 4 e), 5, 6, 7, 8, 10, 11, 16.3, 19, 21.4, 24.3 y 4, 40 a 50, 51.1 (inciso final), 51.3, apartados a) y b), 52.1 y 3, disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y séptima; disposición transitoria tercera; y disposiciones finales quinta y sexta, de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. En el recurso se denuncia la vulneración por los preceptos impugnados de las competencias estatales en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), puertos de interés general (art. 149.1.20), legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.22), legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección (art. 149.1.23) y bases del régimen minero y energético (art. 149.1.25). Asimismo, se impugna, por contrario al art. 6, apartados segundo y tercero, de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, el impuesto autonómico

regulado en los artículos 40 a 50 de la Ley recurrida (impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica).

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

3. Por escrito registrado en este Tribunal el día 21 de febrero de 2018 la Letrada del Parlamento de Cataluña formuló alegaciones solicitando la desestimación del recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Asimismo, solicitó por otrosí el levantamiento de la suspensión acordada. Recuerda al efecto la doctrina de este Tribunal sobre (i) la posibilidad de levantar anticipadamente la suspensión, sin esperar el agotamiento del plazo de cinco meses previsto en el artículo 161.2 CE; (ii) el carácter excepcional del mantenimiento de la suspensión derivada de la presunción de constitucionalidad de las leyes, consecuencia de su origen democrático; (iii) la necesidad de resolver el incidente atendiendo exclusivamente a los intereses en presencia, tanto el general y público, como el particular o privado de terceras personas, analizando los perjuicios de imposible o difícil reparación que se sigan del mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la vigencia de la disposición impugnada, pero sin consideración a la cuestión de fondo debatida y a la viabilidad de las pretensiones del

recurrente; (iv) y la carga del Gobierno de aportar los razonamientos y argumentos suficientes para justificar el mantenimiento de la suspensión. Aplicando la anterior doctrina al presente caso, afirma que “el levantamiento de la suspensión de la Ley [impugnada] no causaría perjuicios graves e irreparables al interés general o a los terceros afectados, sino todo lo contrario”.

4. Por providencia de 21 de febrero de 2018, el Pleno del Tribunal acordó oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusiese lo que estimase conveniente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión.

5. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones al respecto por escrito registrado en este Tribunal el día 2 de marzo de 2018, en el que interesa el mantenimiento de la suspensión de la vigencia de los artículos 19 (y, por conexión, el artículo 52.1 y 3, las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y séptima, y las disposiciones finales quinta y sexta), 34, apartados tercero y quinto; y 40 a 50.

Comienza recordando la doctrina general del Tribunal sobre esta clase de incidentes, de la que resulta su carga procesal de razonar suficientemente la previsibilidad de los perjuicios en el caso de levantarse la suspensión, así como la doctrina particular para los casos en que las leyes impugnadas afectan a intereses medio ambientales, interés que este Tribunal ha considerado “preferente” y por tanto solo susceptible de ceder cuando su protección suponga “afectar a un sector económico de manera directa e inmediata, fundamental para la economía de la Nación, con posibles perjuicios económicos de muy difícil reparación, o bien cuando la aplicación de las medidas controvertidas fuera susceptible de provocar gravísimos efectos perjudiciales” (ATC 114/2011).

Tras ello, expone los perjuicios que en el caso concreto produciría el levantamiento de la suspensión.

a) Comienza razonando sobre los perjuicios que ocasionaría el levantamiento de la suspensión del artículo 19, que establece determinados objetivos de las políticas y actuaciones públicas en materia de energía, y de sus disposiciones conexas.

(i) Se centra, en particular, en el objetivo de alcanzar un 50 por 100 de energías renovables para 2030 [artículo 19.1 c)]. A su juicio, este objetivo obligaría a efectuar una inversión de 8.200 millones de euros, según los cálculos del Ministerio de Energía contenidos en el informe que acompaña, un coste que repercutiría en el sistema eléctrico y por tanto en todos los consumidores, también los de otras Comunidades Autónomas. Sostiene, además, que el citado precepto vulnera el derecho de los productores de utilizar en sus fuentes de producción las fuentes de energía más adecuadas, establecido en el artículo 26 de la Ley del sector eléctrico.

(ii) Considera igualmente perjudicial el objetivo de adoptar medidas de carácter normativo que favorezcan el autoconsumo energético a partir de energías renovables, establecido en la letra d) del mismo precepto. El Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, regula las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, norma que “se encuentra en proceso de implementación”. Por lo tanto, sostiene, la adopción de medidas normativas distintas a las previstas en todo el Estado por el citado reglamento “podría producir perjuicios de índole técnica y económica sobre el sistema eléctrico difíciles de cuantificar en estos momentos”.

(iii) Finalmente, para la prohibición al Gobierno de conceder permisos de exploración para la técnica de la fractura hidráulica o fracking, resultante del artículo 19.4, cita la doctrina del *fumus boni iuris* que permite acordar el mantenimiento de la suspensión para normas que guarden una “similitud intensa o coincidencia literal” (AATC 183/2011 y 41/2016) con otras ya declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, citando al efecto, para la prohibiciones de fracking por normas autonómicas, los casos de las SSTC 8/2018, 106/2014, 134/2014, 208/2014 y 73/2016.

(iv) Solicita asimismo la suspensión cautelar de las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y séptima, y disposiciones finales quinta y sexta “por conexión” con este artículo 19.

b) En cuanto al artículo 52, considera que las competencias que en el mismo se asignan a la Administración autonómica sobre la autorización, control, supervisión y seguimiento de las actividades incluidas en el régimen de comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero regulado en la Ley estatal 1/2005 interferirían en la aplicación de esta última

norma. Cita, en particular, la competencia estatal, a cargo del Ministerio de Energía, de emitir un informe preceptivo para las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación, competencia necesaria —continúa— para la aplicación homogénea de los criterios de asignación en todo el territorio nacional y para evitar distorsiones a la competencia.

c) El artículo 34.3, que establece la necesidad de valorar la emisión de gases de efecto invernadero en los procedimientos de evaluación ambiental de planes, programas y proyectos, interfiere asimismo en la Ley estatal 21/2013, de evaluación ambiental, que resulta de aplicación a los planes, programas y proyectos de competencia de la Administración general del Estado e impone igualmente esta exigencia para los proyectos de competencia estatal. De esta manera, puede inducir a error a los potenciales inversores cuyos proyectos no sean de competencia autonómica dando lugar a “situaciones de doble valoración en la práctica”. Por conexión, extiende esta interferencia al apartado quinto, que podría suponer que la Administración autonómica financiase actividades que no son de su competencia.

d) Interfiere asimismo con la normativa estatal la disposición final séptima de la Ley impugnada, que impone a la Administración autonómica y local impulsar los mecanismos prestacionales necesarios para asegurar el acceso universal de toda la población a un consumo mínimo vital de recursos básicos como la energía eléctrica, combustibles no carburantes y agua. En la medida en que, de acuerdo con el informe del Ministerio de Energía que se acompaña, “muchos” de los consumidores que se encuentran en la “situación de pobreza y exclusión social”, como los denomina la ley catalana, “estarán acogidos actualmente” al “bono social” regulado por el Estado, la norma vulnera el precio único de peajes y cargos para el territorio nacional y la aplicación en todo él de las tarifas de último recurso de acuerdo con el artículo 17.3 de la Ley del sector eléctrico. Además, la disposición impugnada no especifica quién asumirá el coste de aplicar esos “mecanismos prestacionales necesarios”, de suerte que si fueran las comercializadoras de referencia, esos costes pasarían a engrosar los costes del sistema fijados por la normativa del sector eléctrico; y si lo fueran los comercializadores en mercado libre, la aplicación tendría una incidencia directa en los ingresos del sector eléctrico, además de ser discriminatoria.

e) Por lo que respecta al impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica regulado en los artículos 40 a 50, el escrito “se remite” a los motivos de inconstitucionalidad expuestos en el escrito de interposición, invocando en su favor

la doctrina del *fumus boni iuris* por referencia a las variadas Sentencias que han declarado inconstitucionales tributos creados por las Comunidades Autónomas por coincidencia con los elementos esenciales de tributos estatales, frente a la total ausencia de sentencias contrarias, esto es, que declaren la constitucionalidad de impuestos autonómicos que repliquen los estatales.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente resolución consiste en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de los artículos y disposiciones de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático, que se encuentran suspendidos en su aplicación como consecuencia de la invocación por el Presidente del Gobierno de los artículos 161.2 de la Constitución y 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra ella.

De todos los artículos y disposiciones que constituyen el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad, el Abogado del Estado solamente pretende y fundamenta el mantenimiento de la suspensión de algunos de ellos, en concreto del artículo 19 (y, por conexión con el mismo, de las disposiciones adicionales primera, segunda, tercera y séptima, y disposiciones finales quinta y sexta), del artículo 52, apartados 1 y 3, y de los artículos 40 a 50. Ello determina que deba alzarse la suspensión de todos los demás artículos impugnados respecto de los que el Abogado del Estado no ha interesado el mantenimiento de la suspensión.

Además, el Abogado del Estado solicita el mantenimiento de la suspensión de otros preceptos que no forman parte del objeto del recurso, al no haber sido impugnados. Se trata del artículo 34, apartados tercero y quinto, y de la disposición final séptima. Al no ser objeto del recurso ni hallarse en consecuencia suspendidos en su aplicación, la petición de mantenimiento de la suspensión de estos artículos no puede ser atendida.

2. En cuanto a los artículos que sí están suspendidos y para los que el Abogado del Estado interesa expresamente el mantenimiento de su suspensión, debemos recordar nuestra reiterada doctrina sobre los criterios para la resolución de esta clase de incidentes, de acuerdo con la sistematización efectuada en el ATC 11/2018, de 7 de febrero, FJ 3 (recurso de inconstitucionalidad 4362-2017):

a) Este incidente cautelar tiene autonomía respecto al procedimiento principal en el que se debe dilucidar la validez o invalidez de las normas legales recurridas exclusivamente desde una perspectiva competencial. Una vez producida la suspensión por invocación del artículo 161.2 CE por el Presidente del Gobierno, el mantenimiento o levantamiento de la suspensión de la eficacia de las disposiciones autonómicas impugnadas constituye una genuina medida procesal cautelar, cuya finalidad consiste en asegurar el objeto litigioso, evitando la producción de daños y perjuicios irreparables o de difícil reparación.

b) La naturaleza propia, genuinamente cautelar, que caracteriza al incidente de suspensión delimita también el marco jurídico en el que debe desenvolverse. En primer lugar, la suspensión acordada cautelarmente tiene un carácter excepcional, pues las leyes gozan de la presunción de legitimidad, en cuanto expresión de la voluntad popular, mientras no se constate que han infringido la Constitución (por todos, ATC 277/2009, de 10 de diciembre, FJ 2). En segundo lugar, la decisión sobre el mantenimiento o el levantamiento de la suspensión de la vigencia de las disposiciones impugnadas se debe desvincular plenamente de la decisión sobre la cuestión de fondo, que deberá ventilarse mediante sentencia (por todos, AATC 12/2006, de 17 de enero, FJ 5, y 18/2007, de 18 de enero, FJ 5).

c) En cuanto a la forma de sustanciar este tipo de incidentes, en el ATC 163/2017, de 28 de noviembre, sintetizando nuestra doctrina, señalamos lo siguiente: “para decidir acerca del mantenimiento o levantamiento de la misma, es necesario ponderar, de un lado, los intereses que se encuentran concernidos, tanto el general y público como, en su caso, el particular o privado de las personas afectadas, y, de otro, los perjuicios de imposible o difícil reparación que puedan derivarse del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Igualmente, hemos destacado que esta valoración debe efectuarse mediante el estricto examen de las situaciones de hecho creadas y al margen de la viabilidad de las pretensiones que se formulan en la demanda. Asimismo, este Tribunal ha precisado que el mantenimiento de la suspensión requiere que el Gobierno, a quien se debe la iniciativa, no solo invoque la existencia de aquellos perjuicios, sino que es igualmente necesario que demuestre, o al menos, razone consistentemente su procedencia y la imposibilidad o dificultad de su reparación”.

d) No obstante, este Tribunal también ha admitido que el mantenimiento de la suspensión se pueda acordar excepcionalmente con arreglo a otros criterios o consideraciones, sin entrar a valorar los perjuicios de imposible o difícil reparación que ello generaría.

Uno de esos criterios excepcionales es el criterio del *fumus boni iuris*, que resulta aplicable cuando los preceptos impugnados sobre los que versa el incidente de suspensión contienen previsiones muy similares (una “similitud intensa o coincidencia literal”) con otras normas ya declaradas inconstitucionales y nulas por Sentencia de este Tribunal (así, AATC 78/1987, de 22 de enero, FJ 2; 183/2011, de 14 de diciembre, FJ 4; 182/2015, de 3 de noviembre, FJ 6; 41/2016, de 16 de febrero, FFJJ 2 y 3, y 171/2016, de 6 de octubre, FJ 3).

Otro de los supuestos excepcionales es el bloqueo de competencias estatales. Según se recuerda en el ATC 63/2015, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal “[t]al bloqueo podría llegar a producirse, bien porque la competencia estatal afectada está palmariamente reconocida por el bloque de constitucionalidad y no es discutida por las partes (ATC 336/2005, de 15 de septiembre, FJ 5); bien porque la norma autonómica impugnada reconoce expresamente que se ha dictado con la única finalidad de dejar en suspenso el ejercicio de una competencia estatal cuya legitimidad se discute (ATC 146/2013, de 5 de junio, FJ 4); bien finalmente, porque concurren a la vez ambos requisitos: una competencia incontrovertida del Estado y una norma autonómica dictada con el propósito confesado de evitar que sea menoscabada por el ejercicio por el Estado de sus propias competencias (ATC 104/2010, de 28 de julio, FJ 5)”.

3. Siguiendo el orden del escrito de alegaciones del Abogado del Estado, éste alega en primer lugar sobre la necesidad de mantener la suspensión del artículo 19, cuyo apartado primero dispone que “[l]as medidas que se adopten en materia de energía deben ir encaminadas a la transición hacia un modelo cien por cien renovable, desnuclearizado, descarbonizado y neutro en emisiones de gases de efecto invernadero, que reduzca la vulnerabilidad del sistema energético catalán y garantice el derecho al acceso a la energía”, señalando a continuación algunos objetivos concretos. El Abogado del Estado centra sus alegaciones en dos de ellos: el de alcanzar en el año 2030 el 50 por 100 de participación de las energías renovables en el sistema eléctrico catalán [artículo 19.1 c)], y el de establecer “medidas de carácter normativo que favorezcan el autoconsumo energético a partir de energías renovables” [artículo 19.1 d)].

a) El mantenimiento de la suspensión del primer inciso lo fundamenta el Abogado del Estado en los cálculos, basados en el informe del Ministerio de Energía que acompaña, según los cuales para alcanzar ese objetivo sería necesaria una inversión de más de 8.200 millones de euros (teniendo en cuenta la demanda de energía en Cataluña, la potencia actualmente generada en la Comunidad Autónoma, y el coste de inversión necesario para construir nuevas instalaciones eólicas y fotovoltaicas, que son “las más competitivas” según ese mismo informe), sin que la Ley establezca los mecanismos para alcanzar esos objetivos ni cómo se financiaría esa inversión.

Si la Ley no impone esas inversiones, ni establece sanción o consecuencia jurídica alguna en caso de no alcanzar el objetivo señalado, es obligado concluir que los perjuicios alegados por el Abogado del Estado no son ciertos, actuales y efectivos, sino meramente potenciales o hipotéticos, los cuales no permiten mantener la suspensión de la ley impugnada (por todos, ATC 105/2016, de 10 de mayo, FJ 6, también sobre una ley autonómica en materia de energía). Si esas hipotéticas inversiones fueran voluntariamente asumidas por el sector privado o financiadas por la Comunidad Autónoma, ningún perjuicio se causaría (solo por ello) al Estado; y si fueran coactivamente impuestas a algún particular o poder público, los perjuicios derivados de esa obligación no serían, de acuerdo con la propia argumentación del Abogado del Estado, consecuencia de la aplicación del artículo 19.1 c), que no regula la financiación de esa inversión. Procede, por lo tanto, el levantamiento de su suspensión.

b) Son igualmente hipotéticos los perjuicios señalados para las medidas normativas “que favorezcan el autoconsumo energético a partir de energías renovables” del artículo 19.1 d), pues se centran en las interferencias que esas normas, aun no aprobadas, podrían producir en el reglamento estatal que regula el autoconsumo, unos perjuicios que según el propio escrito reconoce son “difíciles de cuantificar en estos momentos”. En estos términos, el perjuicio no solo es impreciso, y por ende inhábil para prevalecer sobre la presunción de legitimidad constitucional de la que goza la Ley autonómica hasta que nos pronunciemos sobre el fondo de la controversia, sino que además viene a confundirse con la misma invasión competencial que se denuncia en el escrito principal del recurso y es, en tal medida, potencial o hipotético, pues viene condicionado por la declaración de que la Comunidad Autónoma ha invadido, efectivamente, la competencia ejercida por el Estado al aprobar ese Real Decreto, lo que no puede servir para el mantenimiento de la suspensión (para conflictos de competencia, AATC

278/2009, de 10 de diciembre, FJ 4, y 258/2007, de 23 de mayo, FJ 4, entre otros; y para un recurso de inconstitucionalidad, ATC 80/2008, de 11 de marzo, FJ 6).

Si la apariencia de buen derecho puede fundamentar, en algunos casos, el mantenimiento de la suspensión de acuerdo con la doctrina expuesta en el precedente fundamento jurídico 2 d), no puede erigirse en cambio en criterio general para ello, en contra de esa misma jurisprudencia, mediante la transformación de las perturbaciones competenciales automáticamente en perjuicios de imposible o difícil reparación.

Este Tribunal ha reiterado que “los daños que pudieran producirse a la seguridad jurídica o a los intereses de los afectados derivados de la confluencia entre una regulación estatal y otra autonómica son una consecuencia inherente a toda situación de pendencia de un recurso de inconstitucionalidad y consustanciales, por tanto, al funcionamiento del Estado de las Autonomías y a la coexistencia del ordenamiento estatal con los ordenamientos autonómicos, de manera que, desde este simple ángulo de enfoque, la suspensión de las normas impugnadas por motivos competenciales, como es el presente caso, sería siempre necesaria en la medida en que en los conflictos de dicha naturaleza concurra una duplicidad de normas” (AATC 18/2017, de 31 de enero, FJ 3; 303/2006, de 12 de septiembre, FJ 5, y 398/2005, de 8 de noviembre, FJ 6). Estos perjuicios, por tanto, “se derivan de cualquier impugnación” y no justifican el mantenimiento de la suspensión de la eficacia de los preceptos recurridos (ATC 131/2017, de 3 de octubre, FJ 4).

c) Distinto es el caso del artículo 19.4, conforme al cual “[e]l Gobierno no concederá permisos de exploración para la obtención de gas y petróleo de esquisto por fracturación hidráulica horizontal (fracking), incluida la relacionada con la obtención de gas metano de capas de carbón con utilización de fracturación inducida”. En este caso sí concurren los presupuestos que permiten anticipar, de modo provisional e indiciario y a los solos efectos de este incidente, un juicio de fondo sobre la controversia competencial suscitada.

La técnica del fracking está regulada y admitida por el artículo 9.5 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, añadido por la disposición adicional segunda de la Ley 17/2013, de 29 de octubre. Varias Comunidades Autónomas han aprobado leyes estableciendo sin embargo su prohibición, con diferente intensidad. Y sobre esta controversia competencial, que vuelve a plantearse en este proceso, han recaído ya varias Sentencias de este

Tribunal, en particular las SSTC 106/2014, de 24 de junio, 134/2014, de 22 de julio, 208/2014, de 15 de diciembre, 73/2016, de 14 de abril, y 8/2018, de 25 de enero.

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

Los anteriores precedentes, reiterados además, permiten a este Tribunal aplicar el criterio de la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) antes mencionado para, sin prejuzgar el fondo del asunto, apreciar que existe una “similitud intensa o coincidencia literal” con esas otras normas anteriores. Lo cual debe conducir al mantenimiento de su suspensión.

Esta decisión no contradice la adoptada en su día en los AATC 63/2015, de 17 de marzo, FJ 2, y 171/2016, de 6 de octubre, FJ 3, que levantaron la suspensión del precepto catalán finalmente declarado nulo en la indicada STC 73/2016 y de la Ley vasca parcialmente anulada en la STC 8/2018, igualmente citada. Precisamente, en esos casos se valoró que las normas en cada caso recurridas, al menos indiciariamente, no contenían prohibiciones absolutas e incondicionadas. Por el contrario, la claridad del artículo 19.4 de la Ley del cambio climático aquí analizada y sus términos imperativos y categóricos (el Gobierno “no concederá” esta clase de permisos, sin excepción alguna ni matización de ningún tipo), junto con la reiteración de pronunciamientos de este Tribunal acerca de la falta de cobertura competencial de prohibiciones absolutas e incondicionadas, debe conducir ahora a la conclusión contraria.

d) La decisión de alzar la suspensión del artículo 19, salvo su apartado cuarto, debe acarrear consigo el levantamiento de la suspensión de las disposiciones adicionales primera (“objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero”), segunda (“mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito de la energía”) y tercera

(“estrategia catalana de adaptación al cambio climático con el horizonte 2013-2020”), cuya suspensión se interesaba “por conexión” con la de este artículo 19, de manera que deben seguir la misma suerte que su principal. Y también de las disposiciones finales quinta (habilitación al Gobierno para regular por reglamento el funcionamiento del fondo climático) y sexta (desarrollo por el departamento competente de estrategias específicas en materia de energía de acuerdo con el art. 19), igualmente vinculadas por el Abogado del Estado a lo decidido respecto de este artículo 19.

Por su parte, el mantenimiento de la suspensión del artículo 19.4 no tiene por qué extenderse a la disposición adicional séptima, cuya suspensión también se interesa “por conexión” y que insta al Gobierno de la Generalitat a adoptar las medidas necesarias y hacer las actuaciones pertinentes “ante los organismos competentes” para “declarar el Mediterráneo zona libre de prospecciones y actividades de extracción y explotación de hidrocarburos”. No existe una relación directa entre esta disposición y el anterior artículo 19.4 que justifique la extensión de la decisión de mantener la suspensión de éste sobre aquélla.

4. Seguidamente, el Abogado del Estado argumenta sobre la suspensión del artículo 52, apartados primero y tercero.

El precepto, intitulado “régimen de comercio de derechos de emisión”, dispone, en los apartados objeto de recurso:

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

...

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

El escrito del Abogado del Estado, y el informe que acompaña, consideran que esas competencias de supervisión, control y seguimiento de la Administración autonómica interfieren con las que tiene encomendadas el Estado en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Se refiere, en particular, al informe preceptivo que debe emitir en algunos casos el Ministerio de Energía sobre la asignación de emisiones y cuyo origen estatal se justifica por la valoración homogénea de los criterios de asignación en todo el territorio nacional y por la preservación de la competencia entre sectores.

Son, otra vez, perjuicios imprecisos, inciertos, no irreparables y que exigen anticipar un juicio sobre la extralimitación competencial denunciada en el recurso principal fuera de los casos establecidos por la doctrina de este Tribunal [véase, supra, fundamento jurídico 2 d)], ninguno de los cuales invoca el Abogado del Estado

No hay razón, por tanto, para mantener la suspensión del citado artículo 52, apartados primero y tercero.

5. Por último, el Abogado del Estado defiende el mantenimiento de la suspensión de los artículos 40 a 50 que regulan el impuesto sobre las emisiones de dióxido de carbono de los vehículos de tracción mecánica por “remisión” a los argumentos del escrito principal donde se defiende su inconstitucionalidad por vulnerar “con claridad” los límites establecidos en el artículo 6.2 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (coincidencia de elementos esenciales entre este impuesto y el impuesto estatal especial sobre determinados medios de transporte), e invocando la doctrina del *fumus boni iuris* por referencia a la multiplicidad de Sentencias de este Tribunal que “declaran la inconstitucionalidad de tributos creados por las Comunidades Autónomas por coincidencia con la materia imponible y elementos esenciales de tributos ya creados por el Estado”, frente a la total ausencia de “jurisprudencia contraria” si se parte de la base de que de la comparación entre ambos impuestos resultara su identidad.

Vuelve a pretenderse así una aplicación general y automática de la doctrina del *fumus boni iuris* más allá de los casos admitidos por la jurisprudencia de este Tribunal. Al no invocarse siquiera ninguno de los casos en que puede acudir a ella, ni razonarse sobre la concurrencia

de ningún perjuicio de imposible o difícil reparación, procede alzar la suspensión de los preceptos que regulan el impuesto recurrido (AATC 163/2017, de 28 de noviembre, FJ 5, y los allí citados, todos sobre impuestos autonómicos).

Por todo lo expuesto, el Pleno

ACUERDA

1º Mantener la suspensión del artículo 19.4 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático.

2º Levantar la suspensión del resto de preceptos impugnados.

Madrid, a veintiuno de marzo de dos mil dieciocho.