

Las administraciones locales ante el cumplimiento del Protocolo de Kioto. El mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y otros instrumentos

Dolors Canals i Ametller

*Profesora titular de Derecho Administrativo
de la Universidad de Girona*

1. Introducción. Las administraciones locales ante la protección global del medio ambiente.
2. El Protocolo de Kioto como instrumento internacional de búsqueda del equilibrio atmosférico. Los mecanismos de flexibilidad.
 - 2.1. Los antecedentes del Protocolo de Kioto de 1997.
 - 2.2. El Protocolo de Kioto: sombras e incertidumbres.
 - 2.3. Los mecanismos de flexibilidad. Su carácter complementario de las medidas nacionales de cumplimiento de los compromisos contraídos en Kioto.
3. La Directiva 2003/87/CE de 13 de octubre: el mercado europeo de derechos de emisión de CO₂ y otros gases de efecto invernadero.
 - 3.1. Sectores, actividades y emisiones abiertas al mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
 - 3.2. Rasgos generales del mercado interior de cuotas de emisión de gases de efecto invernadero.
4. El régimen nacional de comercio de derechos de emisión.
 - 4.1. La transposición de urgencia de la Directiva 2003/87/CE. 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, y sus modificaciones.
 - 4.2. La pieza central del sistema: el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión.
 - 4.3. El régimen nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
 - 4.3.1. La autorización de emisión.
 - 4.3.2. La asignación individualizada de derechos de emisión.
 - 4.3.3. Autorización de emisión y autorización ambiental integrada: intersecciones.
 - 4.3.4. Verificación, inscripción y registro de emisiones.
 - 4.3.5. La transmisión de los derechos de emisión: el objeto de la transmisión.
5. La participación de las administraciones locales en el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto.
 - 5.1. La dualidad de regímenes prevista por la normativa estatal: sectores afectados por la directiva comunitaria y sectores no afectados.
 - 5.2. La intervención de las administraciones locales en los denominados "sectores difusos".
 - 5.2.1. El sector del transporte. Los planes de movilidad urbana.
 - 5.2.1.1. La Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012 (E4).
 - 5.2.1.2. Medidas complementarias a la Estrategia E4.
 - 5.2.2. Sectores residencial, comercial e institucional.
 - 5.2.3. La gestión eficiente de los residuos urbanos.
6. Actuaciones municipales adicionales. La Agenda Local 21 y la Red de Ciudades por el Clima.

1. Introducción. Las administraciones locales ante la protección global del medio ambiente

Las medidas tradicionales de protección del medio ambiente vienen siendo medidas articuladas para proteger recursos naturales que por sus características y accesibilidad nos parecen próximos o cercanos, así el agua, el suelo, el aire de nuestro entorno, las costas, los montes, la fauna y la flora, o los espacios y paisajes protegidos, por citar sólo algunos.

Sin embargo, cuando se trata de proteger la atmósfera, se trata de proteger un recurso natural que se nos semeja lejano, imperceptible incluso, como imperceptible a primera vista es su contaminación por distintos y variados agentes y como imperceptibles han parecido ser los efectos de esa contaminación, más allá del aire urbano y de las zonas industrializadas. Pero nos encontramos, en verdad, ante una paradoja, pues justamente con la lucha contra la contaminación atmosférica se inició entre nosotros la intervención administrativa por razones ambientales, allá en los años setenta con la aprobación de la Ley 38/1972, de 22 de diciembre. Y, esta aún vigente ley ambiental otorga relevantes competencias a las corporaciones locales en la defensa de la calidad del aire, competencias entre otras de vigilancia y control imprescindibles para garantizar la eficacia de las políticas sobre contaminación atmosférica.¹

A diferencia de otros recursos, además, la atmósfera es un bien global como global es su contaminación y sus efectos,² que traspasan barreras naturales y fronteras administrativas. Globales e internacionales son por ello las medidas adoptadas para intentar paliar las secuelas conocidas de su contaminación y para evitar aquellas futuras aún desconocidas.

La globalidad del recurso natural que afecta la contaminación del aire atmosférico incide a su vez en el reparto de competencias entre las distintas administraciones públicas implicadas en su protección, por lo que en un principio podría pensarse erróneamente que las instancias locales y municipales no tienen margen de actuación en la protección internacional del medio ambiente, del gran sistema ambiental "atmósfera" en el caso que nos ocupa.³

Pero ello no es así. También las administraciones locales están llamadas a participar en el cumplimiento de los compromisos que surgen de los acuerdos internacionales, entre ellos, de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y del Protocolo de Kioto de 1997. De hecho, las administraciones municipales se han adelantado en cierta medida a los estados en la toma de decisiones resultantes de previos acuerdos internacionales. Buena muestra de ello es la participación activa de las instancias locales en la estrategia de desarrollo global sostenible a través de la elaboración de las conocidas como *agendas locales 21*, una experiencia a la que se hará referencia en apartados posteriores.

1. R. MARTÍN MATEO, "La administración de la atmósfera", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 7, 1975, pág. 557.

2. Sobre la contaminación global y la reacción internacional contra ella, véase, entre otros, J. ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2005, en especial, pág. 248 y ss.

3. Sobre la perspectiva sistémica del medio ambiente, véase R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho ambiental*, Aranzadi, 3.ª ed., 2003, pág. 23 y ss.

No hay que olvidar, por último, que si bien el cambio climático tiene efectos globales, sus consecuencias se perciben y acusan en regiones y territorios bien localizados. Afirman los expertos que el cambio climático, sea cual fuere el factor que lo provoque,⁴ puede influir de manera directa en aspectos tan determinantes para la vida en el planeta Tierra como los recursos hídricos, la biodiversidad, la salud y el desarrollo de las sociedades humanas, sobre todo en núcleos urbanos de zonas costeras.⁵

La necesidad de actuar localmente para frenar el efecto invernadero es, por consiguiente, indiscutible. Como bien señala Martín Mateo, “todas las agresiones que se producen [al ambiente] surgen de territorios controlados por los municipios o sus equivalentes y el grueso de ellas, las más importantes, proceden de áreas urbanas. De ahí que las administraciones [locales] se sitúen en primera línea de la reacción anticontaminante”.⁶ Y, así ocurre también con la lucha internacional frente al cambio climático. En el caso de España casi el sesenta por ciento de las emisiones de gases de efecto invernadero se producen en sectores de ámbito de competencia municipal, entre otros, el sector del transporte y la gestión de residuos urbanos.

Se trata, en definitiva, de la búsqueda del equilibrio atmosférico y la estabilización del clima desde la esfera más próxima a nuestro entorno –evitando la proliferación de “islas de calor”–⁷ a la más lejana. Sólo así es posible imaginar la estabilización de los niveles de CO₂ en la atmósfera y el freno del cambio climático. En otras palabras, la globalidad del recurso objeto de protección –la atmósfera– no debe hacernos perder el punto de vista local.

2. El Protocolo de Kioto como instrumento internacional de búsqueda del equilibrio atmosférico. Los mecanismos de flexibilidad

2.1. Los antecedentes del Protocolo de Kioto de 1997

El antecedente más inmediato de la intervención internacional en el clima es el régimen de protección de la capa de ozono. De hecho, el cambio climático y la disminución de la capa de ozono tienen una conexión clara, básicamente por dos razones: por una parte, ambos fenómenos se refieren a desequilibrios atmosféricos y, por otra, ambos fenómenos son globales requiriendo por ello respuestas internacionales.

4. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en 1992, definió 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 periodos de tiempo comparables”.

5. Una de las consecuencias ambientales más inmediatas del calentamiento global del planeta, según previsiones científicas, es el aumento del nivel del mar por el derretimiento de los glaciares y la desintegración de los bancos de hielo. No es difícil imaginar los efectos devastadores de este fenómeno en los asentamientos de billones de personas que en la actualidad viven a menos de un metro sobre el nivel del mar.

6. R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho ambiental*, op. cit., pág. 87.

7. Los grandes núcleos urbanos y su masificación tienen un efecto sobre la composición de la atmósfera que les envuelve y su estructura térmica. La producción de calor es más alta por el tráfico, las calefacciones y sistemas de refrigeración, y la presencia misma de las personas. La suma de todo ello genera temperaturas superiores en las zonas urbanas y las ciudades se vuelven auténticas islas térmicas, generando, junto con la contaminación, variaciones meteorológicas y microclimas diferenciados; sobre este fenómeno, véase R. MARTÍN MATEO, *Tratado de Derecho ambiental*, Madrid, 1995.

En este contexto de búsqueda de soluciones globales a problemas ambientales asimismo globales se celebró en Ginebra en 1979 la I Conferencia Mundial sobre el Clima, organizada por la Organización Mundial Meteorológica. Con posterioridad, en 1985 tuvo lugar la Conferencia sobre la Determinación de los Efectos sobre el Cambio Climático del CO₂ y de Otros Gases de Efecto Invernadero, una conferencia internacional de carácter científico promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización Mundial Meteorológica y la ONG *Internacional Council of Scientific Unions*.⁸ La importancia de la adopción de medidas políticas concretas contra el cambio climático y el calentamiento global parecía ya ser evidente en aquellos años.

Diversos fueron los congresos, conferencias y encuentros multinacionales que se organizaron a partir de aquella constatación, si bien el definitivo empuje para la elaboración de la Convención sobre el cambio climático se produjo con la Segunda Conferencia Mundial sobre el Clima, celebrada también en Ginebra en noviembre 1990. En ese momento, la Asamblea General de las Naciones Unidas inicia el proceso de negociación de la que sería finalmente la Convención Marco sobre Cambio Climático (UNFCCC),⁹ celebrada en Nueva York el 9 de mayo de 1992, y abierta a la firma en la Conferencia de Río de Janeiro del mismo año –primera “Cumbre de la Tierra”– en la que se asume por parte de los países desarrollados el compromiso de adoptar las medidas necesarias para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

El objetivo último de la Convención Marco es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a unos niveles que impidan interferencias antropogénicas peligrosas en el clima y que permitan a la vez un desarrollo sostenible.

Los estados que aprobaron la Convención Marco reconocieron que ésta podría ser una plataforma para tomar medidas más enérgicas en el futuro, estableciéndose un procedimiento permanente de examen, debate e intercambio de informaciones entre las partes firmantes, a través de la celebración de sucesivas conferencias. En concreto, en el seno de la tercera Conferencia de las Partes, celebrada en la capital japonesa el 11 de diciembre de 1997, se adopta el Protocolo de Kioto, en virtud del cual los países industrializados se comprometen a reducir, en el periodo 2008-2012, un promedio de por los menos el cinco por ciento del total de sus emisiones de gases de efecto invernadero en relación con los niveles de 1990, año de referencia.

El Protocolo se ocupa, en resumidas cuentas, de dos cuestiones básicas: la determinación de las obligaciones de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, y las medidas para cumplir con esas obligaciones.

En cuanto a su aplicación, el Protocolo de Kioto se abre a la firma el 16 de marzo de 1998 y se prevé su entrada en vigor noventa días después de que lo hayan rati-

8. Estos y otros datos en R. GILES CARNERO, *La amenaza contra la capa de ozono y el cambio climático: una respuesta jurídico-internacional*, Universidad de Huelva, Huelva, 2003, pág. 149 y ss. Véase, asimismo, J.A. HERNÁNDEZ CORCHETE, voz “Cambio climático”, en *Diccionario de Derecho Ambiental*, ALONSO GARCÍA, E. y LOZANO CUZANDA, B. (dir.), Iustel, 2005.

9. Véase, más extensamente, M.ª T. CARBALLEIRA RIVERA, “El cambio climático. Análisis científico y jurídico del problema de la emisión de gases de efecto invernadero”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, septiembre-octubre de 1997, pág. 161 y ss.

ficado al menos 55 partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, entre ellas, los países desarrollados que produzcan al menos el 55% del total de las emisiones de dióxido de carbono del grupo de estados industrializados en 1990, esto es, las partes que constan en el anexo B del Protocolo.¹⁰ La entrada en vigor del Protocolo se produjo, pues, el 16 de febrero de 2005, una vez ratificado por parte de Rusia el día 19 de noviembre de 2004.

2.2. El Protocolo de Kioto: sombras e incertidumbres

El Protocolo de Kioto de 1997, ratificado por la Unión Europea en abril de 2002, establece, como se ha dicho, la obligación de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)¹¹ en los países industrializados un cinco por ciento por debajo de los niveles de 1990. Este objetivo debe alcanzarse en el promedio de emisiones que se realicen en el periodo 2008-2012.¹²

Sin embargo, hasta fechas muy recientes han sido muchas las incertidumbres que ha ido acompañando el fenómeno global del cambio climático y con ellas la operatividad misma del Protocolo. Las incertidumbres científicas sobre las causas y efectos del cambio del sistema climático han sido seguramente las que han llevado a sembrar algunas dudas razonables que han impedido un mayor avance en las políticas públicas ambientales de los estados menos comprometidos. Por suerte, tales incertidumbres científicas cada vez son menores como menores son las dudas sobre el calentamiento de la atmósfera, un proceso irreversible si el desarrollo económico y los modelos de consumo principalmente energético no se modifican a corto y medio plazo.

La falta de ratificación de los compromisos de Kioto por parte de dos de las partes de la Convención Marco sobre el Cambio Climático que mayor número de emisiones realizan, Estados Unidos y Australia, viene contribuyendo además a que las críticas más severas al acuerdo internacional ensombrezcan su aplicación.

Existen asimismo críticas sobre el contenido mismo de los compromisos contraídos en Kioto, entre ellas, del diseño del texto “como un proceso en evolución, de forma que las obligaciones de reducción contenidas en el artículo 3 se sitúan en un primer periodo comprendido entre los años 2008 y 2012 y a éste tendrán que seguirle periodos posteriores para los que se negociarán nuevos compromisos”. Se añade, a la vez,

10. Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Comunidad Europea, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Checa, Rumania, Suecia, Suiza y Ucrania.

11. El anexo A del Protocolo de Kioto enumera los gases de efecto invernadero cuyas emisiones han de ser reducidas: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆).

12. Así se especifica en el artículo 3.1 del Protocolo: “Las partes incluidas en el anexo I se asegurarán, individual o colectivamente, de que sus emisiones antropogénicas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones consignados para ellas en el anexo B y de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, con miras a reducir el total de sus emisiones de esos gases a un nivel inferior en no menos del cinco por ciento al de 1990 en el periodo de compromiso comprendido entre el 2008 y el 2012.”

que algunas partes del Protocolo están elaboradas con una excesiva flexibilidad en vistas a la consecución de sus objetivos y a la acreditación del cumplimiento de los compromisos por parte de los estados. Muchas son también las cuestiones abiertas que se trasladan a la posterior negociación de la Conferencia de Partes; “entre éstas destaca el papel que habrá de darse a los sumideros de gases de efecto invernadero en la contabilidad de las reducciones de emisiones de cada país. Sobre este tema fue imposible llegar a un acuerdo, debido a que los datos sobre sumideros son incompletos y las metodologías para medir su contribución al ciclo del carbono rudimentarias”.¹³

Por otra parte, el Protocolo de Kioto parece presentar ciertas carencias importantes, como, por ejemplo, la ausencia de regulación de dos importantes fuentes de emisión de gases de efecto invernadero, como son las emisiones por transporte marítimo y aéreo.¹⁴

Consciente de esta flexibilidad en algunos aspectos y consciente también de estas carencias, de estas limitaciones en definitiva, el mismo Protocolo prevé su revisión futura.

Otras sombras que acompañan al cumplimiento de los compromisos de Kioto son sus posibles efectos negativos para la competitividad internacional de los países industrializados firmantes del Protocolo frente a aquellos no signatarios, así como las nocivas consecuencias sociolaborales si la pronosticada deslocalización de empresas de los sectores afectados se hace realidad.¹⁵

Con todo, no debe minusvalorarse la importancia de este acuerdo internacional. Cualquier medida articulada para poner fin al cambio climático y sus consecuencias planetarias no es sólo buena en sí misma, sino además necesaria.

2.3. Los mecanismos de flexibilidad. Su carácter complementario de las medidas nacionales de cumplimiento de los compromisos contraídos en Kioto

El Protocolo de Kioto contempla, en concreto, dos sistemas de reducción de emisiones a la atmósfera, destinados a facilitar a los países firmantes el cumplimiento de las obligaciones contraídas: por una parte, los llamados “mecanismos de flexibilidad”, que permiten a los estados cumplir con las exigencias de reducción de emisiones más allá de sus fronteras [comercio de cuotas de emisión, aplicación conjunta (AC) y mecanismos de desarrollo limpio (MDL)]; y, por otra, la reducción de emisiones “netas” mediante sumideros, esto es, se permite a los estados restar de las emisiones industriales los sumideros de carbono vinculados a actividades de forestación y de cultivo, principalmente.

13. Estas críticas en R. GILES CARNERO, *La amenaza contra la capa de ozono y el cambio climático...*, op. cit., pág. 167.

14. R. GILES CARNERO, *La amenaza contra la capa de ozono y el cambio climático...*, op. cit., pág. 167.

15. En el anexo A del Protocolo no sólo se enumeran los gases de efecto invernadero cuyas emisiones deben reducirse en los próximos años sino también los sectores afectados y las categorías de fuentes emisoras; así, en el sector de la energía, la quema de combustible (industrias de energía, industria manufacturera y construcción, transporte y otros sectores) y las emisiones fugitivas de combustibles (entre ellos, los combustibles sólidos, petróleo y gas natural); los procesos industriales, los productos minerales, la industria química, la producción de metales, la producción y el consumo de halocarburos y hexafluoruro de azufre; la utilización de disolventes y otros productos y el sector de la agricultura (fermentación entérica, aprovechamiento de estiércol, cultivo de arroz, suelos agrícolas, quema prescrita de sabanas y quema en el campo de residuos agrícolas).

Los “mecanismos de flexibilidad” responden a la idea de la Convención Marco sobre Cambio Climático de alcanzar una reducción de gases de efecto invernadero al menor coste posible, idea que se adopta también en el Protocolo de Kioto y que supone un acuerdo de los estados para cumplir con sus obligaciones en un marco de cooperación.

El Protocolo de Kioto prevé, por una parte, la posibilidad de que los estados partes del anexo I cumplan sus obligaciones de reducción de emisiones mediante actuaciones conjuntas. Las iniciativas de aplicación conjunta (AC) son acuerdos entre dos países del anexo I para llevar a cabo proyectos que tengan por resultado una reducción de emisiones o una mayor absorción de las mismas por sumideros. Estas reducciones y mayores absorciones darán lugar a una especie de certificados llamados “unidades de reducción de emisiones” que pueden ser transferidos entre los países desarrollados.

Así, según el artículo 6 del Protocolo, a los efectos de cumplir los compromisos contraídos en virtud de su artículo 3, “toda parte incluida en el anexo I podrá transferir a cualquier otra de esas partes, o adquirir de ella, las unidades de reducción de emisiones resultantes de proyectos encaminados a reducir las emisiones antropogénicas por las fuentes o incrementar la absorción antropogénica por los sumideros de los gases de efecto invernadero en cualquier sector de la economía”. En todo caso, sin embargo, la adquisición de unidades de reducción de emisiones será suplementaria a las medidas nacionales adoptadas a los efectos de cumplir los compromisos contraídos en virtud del artículo 3 [artículo 6.1.d) del Protocolo].

Por otra parte, los mecanismos de desarrollo limpio (MDL) consisten, a grandes rasgos, en la transferencia de tecnología a países en vía de desarrollo, así como en la ejecución y/o financiación de proyectos que tengan por resultado reducciones certificadas de emisiones en aquellos países, actuaciones que darán también lugar a la obtención de las asimismo llamadas “unidades certificadas de reducción de emisiones”, que son igualmente transferibles.

Mediante los anteriores mecanismos, los países industrializados pueden contabilizar las reducciones que realizan en terceros países, países desarrollados en el primer caso y países en vías de desarrollo en el segundo. En este último caso, más en concreto, y según el artículo 11 del Protocolo, el “propósito del mecanismo para un desarrollo limpio es ayudar a las partes no incluidas en el anexo I a lograr un desarrollo sostenible y contribuir al objetivo último de la Convención, así como ayudar a las partes incluidas en el anexo I a dar cumplimiento a sus compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3”.

Ambos instrumentos son –hay que remarcarlo– complementarios de las medidas nacionales adoptadas por los estados firmantes. El Protocolo de Kioto establece que tales instrumentos o medidas serán sólo complementarios de las medidas nacionales que deben tomar cada una de las partes para cumplir con los compromisos contraídos en virtud de su artículo 3, es decir, la reducción del total de emisiones de gases de efecto invernadero en no menos del cinco por ciento respecto de 1990 en el periodo de compromiso comprendido entre el año 2008 y el 2012.

El último mecanismo de flexibilidad que prevé el Protocolo de Kioto es el mercado de cuotas de emisión de gases de efecto invernadero (GEI), un mecanismo

que no es en modo alguno desconocido. La posibilidad de utilizar para el control y la reducción de la contaminación un sistema de derechos o permisos negociables, como alternativa a los impuestos o gravámenes a cargo de los agentes contaminantes, comenzó a analizarse a partir de 1968.¹⁶

En relación con el comercio de cuotas de emisión de gases, el artículo 17 del Protocolo establece que las partes incluidas en el anexo B “podrán participar en operaciones de comercio de los derechos de emisión a los efectos de cumplir sus compromisos dimanantes del artículo 3”. Y especifica seguidamente que “toda operación de este tipo será suplementaria a las medidas nacionales que se adopten para cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones dimanantes de ese artículo”.

Cabe, pues, acentuar el carácter suplementario también de este instrumento, el comercio de derechos de emisión, a las medidas que cada Estado parte está obligado a adoptar para cumplir con sus compromisos de reducción de GEI. En otras palabras, el Protocolo no permite que los compromisos adquiridos se cumplan únicamente haciendo uso de estos mecanismos de flexibilidad.¹⁷

El carácter complementario a las medidas de acción internas que tienen los mecanismos de flexibilidad según el Protocolo de Kioto se prevé asimismo por la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad.

La directiva afirma la conveniencia e importancia de relacionar el régimen comunitario por ella establecido con los mecanismos basados en proyectos, en particular, el mecanismo de aplicación conjunta (AC) y el mecanismo de desarrollo limpio (MDL), para lograr los objetivos de reducción de emisiones globales de GEI y para aumentar la eficacia en términos de costes del régimen comunitario. Por ello, la directiva dispone que “se reconocerán los créditos de emisión de dichos mecanismos basados en proyectos con vistas a la utilización en este régimen según las disposiciones adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo a propuesta de la Comisión, que deberían aplicarse en paralelo con el régimen comunitario en 2005” (artículo 3.3).

Tales disposiciones de las autoridades comunitarias han sido tomadas ya con la aprobación de la Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre, con el objetivo de vincular los mecanismos basados en proyectos previstos en el Protocolo de Kioto al régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.

16. Más en concreto, a partir de la aparición del libro de J. H. DALES, *Pollution, Property and Prices*, University of Toronto Press, Toronto, 1968, según señala A. YÁBAR STERLING (dir.), *La protección fiscal del medio ambiente. Aspectos económicos y jurídicos*, Marcial Pons, Madrid, 2002, págs. 172-173. Sobre los sistemas de permisos de contaminación negociables y de comercio de emisiones y sus orígenes, principalmente en Estados Unidos, pueden verse, así también y entre otros, A. FORTES MARTÍN, *El régimen jurídico de autorización ambiental integrada*, Ecoiuris, Madrid, 2004, págs. 149 a 177; y, J. J. PERNAS GARCÍA, *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial: la autorización ambiental integrada*, Atelier, Barcelona 2004, pág. 374 y ss.

17. G. ARIÑO ORTIZ (dir.), *Protocolo de Kioto y sector eléctrico (el comercio de derechos de emisión)*, Comares, Granada, 2004, pág. 4.

3. La Directiva 2003/87/CE de 13 de octubre: el mercado europeo de derechos de emisión de CO₂ y otros gases de efecto invernadero

3.1. Sectores, actividades y emisiones abiertas al mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

El mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se crea mediante la citada Directiva 2003/87/CE del Parlamento y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece el régimen comunitario para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero,¹⁸ modificada por la citada Directiva 2004/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre.

Mediante la apertura del mercado europeo de derechos de emisión las instancias comunitarias pretenden contribuir a que se cumplan los compromisos de la Unión Europea y los estados miembros de reducir conjuntamente las emisiones antropogénicas de gases de efecto invernadero, de conformidad con la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril, relativa a la aprobación por parte de la Unión Europea del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. La Unión Europea y los estados miembros se comprometen a conseguir una reducción del ocho por ciento de sus emisiones globales de gases de efecto invernadero respecto a los niveles de 1990 en el periodo comprendido entre 2008 y 2012. El objetivo de reducción global para la Comunidad Europea se redistribuyó de manera negociada entre los estados miembros, acordándose que España podía incrementar sus emisiones en un quince por ciento (tomando como referencia los de 1990) hasta el año 2012.¹⁹

La Directiva 2003/87/CE establece, más en concreto, el “régimen comunitario” de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (GEI), es decir, el régimen de comercio de derechos de emisión en el interior de la Comunidad frente al mercado global pretendido por el Protocolo de Kioto.²⁰ Crea, en definitiva, un mercado interior de cuotas de emisión de GEI que se abre en enero de 2005,²¹ como fase previa al periodo 2008-2012.

18. La Directiva 2003/87/CE también modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre, relativa a la prevención y control integrados de la contaminación.

19. Según concreta el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007 (PNA), aprobado por Real decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, España tiene un compromiso cuantificado de limitación de emisiones, acordado de conformidad con el apartado 1 del artículo 4 del Protocolo de Kioto, de no sobrepasar en más de un 15% sus emisiones de los siguientes gases de efecto invernadero: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarburos (HFC), perfluorocarburos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆), en el periodo 2008-2012, en comparación con los niveles de 1990 en el caso del CO₂, CH₄ y N₂O, y niveles de 1995 en el caso de HFC, PFC y SF₆.

20. G. ARIÑO ORTIZ (dir.), *Protocolo de Kioto y sector eléctrico...*, *op. cit.* pág. 6. Señala a este respecto la directiva comunitaria que los estados miembros pueden participar en regímenes internacionales de derechos de emisión, como partes del Protocolo de Kioto, con cualquier otra parte incluida en el anexo B (considerando 16).

21. Se afirmaba ya en el Libro verde de la Comisión Europea sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea [COM (2000) 87 final] que “además de representar un nuevo instrumento para la política europea contra el cambio climático, el comercio de los derechos de emisión dentro de la UE y entre ésta y el resto del mundo industrializado, pasará a ser un elemento importante de la estrategia comunitaria de aplicación del Protocolo de Kioto”.

El régimen determinado por la directiva se aplica, sin embargo, sólo a las emisiones generadas por las actividades a que se refiere su anexo I: actividades energéticas [instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal superior a 20 MW, con excepción de las instalaciones de residuos peligrosos o municipales; las refinerías de hidrocarburos y las coquerías]; producción y transformación de metales féreos (instalaciones de calcinación o sinterización de minerales metálicos incluido el mineral sulfurado; instalaciones para la producción de arrabio o de acero –fusión primaria o secundaria–, incluidas las correspondientes instalaciones de colada continua de una capacidad de más de 2,5 toneladas por hora); industrias minerales (instalaciones de fabricación de cemento sin pulverizar –*clinker*– en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 500 toneladas diarias, o de cal en hornos rotatorios con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día, o en hornos de otro tipo con una capacidad de producción superior a 50 toneladas por día; instalaciones de fabricación de vidrio incluida la fibra de vidrio, con una capacidad de fusión superior a 20 toneladas por día; e instalaciones para la fabricación de productos cerámicos mediante horneado, en particular de tejas, ladrillos, ladrillos refractarios, azulejos, gres cerámico o porcelanas, con una capacidad de producción superior a 75 toneladas por día, y/o una capacidad de horneado de más de 4m³ y de más de 300 kg/m³ de densidad de carga de horno); y otras actividades como instalaciones industriales destinadas a la fabricación de pasta de papel a partir de madera o por otras materias fibrosas, y a la fabricación de papel y cartón con una capacidad de producción de más de 20 toneladas diarias.

En cuanto a las emisiones contaminantes, la directiva se aplica, en el primer periodo 2005-2007, únicamente a las emisiones de dióxido de carbono (CO₂) generadas por las actividades a que se refiere el anexo I, si bien cubre la totalidad de gases de efecto invernadero del Protocolo de Kioto que figuran en el anexo II: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorocarburos (HFC), perfluorocarburos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF₆). Estos gases se contabilizarán, con arreglo a los criterios acordados en Kioto, en unidades equivalentes de CO₂ (CO₂ eq.).

La Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre de 2003, y de forma concreta el régimen de mercado por ella instaurado, no cubre, por consiguiente, durante el periodo 2005-2008, la totalidad de sectores y actividades emisores de gases de efecto invernadero, como tampoco cubre la totalidad de emisiones de GEI que contempla el Protocolo de Kioto.

A este respecto, el artículo 30.1 de la norma comunitaria –relativo a su revisión y posterior desarrollo– establece que “basándose en los progresos registrados en el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero, la Comisión podrá presentar al Parlamento Europeo y al Consejo, a más tardar el 31 de diciembre de 2004, una propuesta de modificación del anexo I para incluir en él otras actividades y emisiones de otros gases de efecto invernadero enumerados en el anexo II”.²²

22. Prosigue el precepto que, basándose en la experiencia adquirida con la aplicación de la presente directiva y en los progresos registrados en el seguimiento de las emisiones de GEI, y a la luz de la evolución del contexto internacional, la Comisión elaborará un informe (que presentará al Parlamento Europeo y al Consejo a más tardar el 30 de junio de 2006, acompañado de propuestas si procede) sobre la aplicación de la directiva, en el que examinará: “a) si se debe

3.2. Rasgos generales del mercado interior de cuotas de emisión de gases de efecto invernadero

El sistema de intercambio de derechos de emisión se prevé entre aquellas instalaciones cuyas emisiones superen los derechos de emisión asignados y aquellas otras cuyas emisiones sean inferiores a sus derechos, de forma que éstas podrán vender las cuotas de emisión sobrantes al titular de las instalaciones cuyas emisiones hayan superado la cuota máxima de derechos asignados. Como señala el Libro verde de la Comisión Europea sobre el comercio de derechos de emisión [COM (2000) 87 final], “el resultado medioambiental global será el mismo que si ambas instalaciones consumiesen sus respectivas cuotas, pero con la diferencia de que tanto la empresa compradora como la vendedora se beneficiarán de la flexibilidad que aporta este sistema, reduciendo sus costes de adecuación a la normativa (la empresa vendedora recibe un pago por las cuotas transferidas, y la compradora se ahorra los costes imprevistos para respetar las cuotas asignadas inicialmente)”.

A fin de establecer este mercado o sistema de intercambio, la Directiva 87/2003 obliga a los estados miembros a elaborar con periodicidad trienal o quinquenal los llamados “planes nacionales de asignación” de derechos de emisión (PNA). En ellos se determina la cantidad total de derechos de emisión que prevé asignar el Estado durante el periodo de vigencia así como el correspondiente procedimiento de asignación. La directiva se encarga, además, de apuntar los criterios de elaboración de los planes nacionales de asignación (anexo III), desarrollados por la Comisión en la Comunicación de 7 de enero de 2004 (Orientaciones para los estados miembros sobre la aplicación de los criterios del anexo III de la Directiva 87/2003 –COM (2003) 830 final–).

En cuanto a la configuración general del sistema, la directiva exige a los titulares de las instalaciones emisoras la obtención de un permiso de emisión de GEI. Este permiso obligará a las instalaciones a disponer de derechos de emisión equivalentes a sus emisiones anuales, previamente asignados por el respectivo Estado miembro. Deberán poseer además un sistema de seguimiento y notificación adecuado de las emisiones de GEI.²³

modificar el anexo I, y el modo de hacerlo, para incluir otros sectores implicados tales como el químico, el del aluminio y el del transporte, y otras actividades y emisiones de gases de efecto invernadero enumerados en el anexo II, con miras a mejorar la eficiencia económica del régimen; b) la relación entre el comercio comunitario de derechos de emisión y el comercio internacional de derechos de emisión que se inicie en 2008; c) una mayor armonización del método de asignación (incluida la organización de subastas después de 2012) y de los criterios aplicables a los planes nacionales de asignación contemplados en el anexo III; d) el uso de créditos resultantes de mecanismos basados en proyectos; e) la relación del comercio de derechos de emisión con otras políticas y medidas aplicadas por los estados miembros y la Comunidad, incluidas las medidas fiscales, que persiguen los mismos objetivos; f) si conviene que haya un único registro comunitario; g) el nivel de las multas por exceso de emisiones, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la inflación; h) el funcionamiento del mercado de derechos de emisión, considerando, en particular, cualquier posible distorsión del mercado; cómo adaptar el régimen comunitario a una Unión Europea ampliada; la agrupación de instalaciones; k) la posibilidad de desarrollar parámetros válidos a nivel comunitario como base para la asignación de derechos de emisión, teniendo en cuenta las mejores técnicas disponibles y un análisis de costes y beneficios” (artículo 30.2).

23. Véase la Decisión núm. 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa a un mecanismo para el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad y para la aplicación del Protocolo de Kioto. Véase también el Real decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de GEI en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE de 9 de noviembre de 2005).

El objeto de las transmisiones del mercado son, en concreto, los derechos de emisión, dado que el permiso o autorización de emisión será privativo de una instalación concreta. A efectos del régimen comunitario de derechos de emisión, se entiende por derecho de emisión “el derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un periodo determinado, válido únicamente a efectos del cumplimiento de los requisitos de la presente directiva, siendo este derecho transferible de conformidad con las disposiciones de la presente directiva” [artículo 3.a)].

Anualmente, las empresas incluidas en el sistema deberán presentar un número de derechos de emisión equivalente a los niveles de emisión reales. En caso contrario, se procederá a la imposición de sanciones. A estos efectos se armoniza por la directa un régimen sancionador de forma que en el primer periodo (2005-2007) la cuantía de la multa ascenderá a 40 euros por cada tonelada equivalente de CO₂ emitida de más, y se eleva a 100 euros para el segundo periodo (2008-2012). Al mismo tiempo, el titular de la actividad o instalación sancionada deberá entregar una cantidad de derechos de GEI equivalente a la de las emisiones en exceso en el año siguiente (artículo 16).

Por último, la norma comunitaria obliga a los estados miembros a la creación y mantenimiento de un registro que permita llevar cuenta exacta de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión.

El régimen de comercio de derechos de emisión que articula la directiva del año 2003²⁴ supone, en definitiva, la implantación de uno de los instrumentos de mercado previstos en el Protocolo de Kioto, el comercio de emisiones, que, junto con aquellos instrumentos basados en proyectos de inversión en tecnología limpia en terceros países, constituyen los mecanismos de consecución de los objetivos del Protocolo.²⁵ La Unión Europea se decanta, pues, por el cumplimiento conjunto de las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto y de las obligaciones de la Convención Marco sobre Cambio Climático, mediante el establecimiento de un mercado interior de derechos de emisión durante el periodo 2005-2007.

A partir del 1 de enero de 2008, empezará el nuevo periodo plurianual de cinco años que coincidirá exactamente con el periodo de compromiso del Protocolo de Kioto. También a partir de la misma fecha, los estados miembros podrán aplicar el régimen de comercio de derechos de emisión a actividades, instalaciones y gases de efecto invernadero no cubiertos inicialmente por la directiva, previo consentimiento de la Comisión Europea.

Por lo demás, el mercado europeo de cuotas de emisión no impide a los estados miembros mantener o establecer regímenes nacionales de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero generados por actividades distintas de las enumeradas en el anexo I –o incluidas en el régimen comunitario– o de gases

24. Para más detalles véase, entre otros, B. LOZANO CUZANDA, “El Protocolo de Kioto y sus mecanismos de flexibilidad. El régimen de comercio de emisión de GEI implantado en la Comunidad Europea”, en *Administración y legislación ambiental*, B. LOZANO CUZANDA y J.-C. ALLI TURRILLAS (dir.), Dykinson, Madrid, 2005, págs. 263-277.

25. Sobre la potencialidad de este mecanismo y el papel complementario a las medidas nacionales de reducción de emisiones que debe desempeñar, véase, entre otros, P. VIS, “El intercambio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero ¿podría ser el nuevo instrumento en la elaboración de la política ambiental?”, *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, núm. 22, octubre de 2000, págs. 1 a 3.

de efecto invernadero generados por instalaciones excluidas temporalmente del régimen comunitario.²⁶

El régimen comunitario, finalmente, tampoco impide a los estados miembros de la Unión Europea participar en regímenes o mercados internacionales de derechos de emisión, como partes del Protocolo de Kioto, con cualquier otra parte incluida en el anexo B de la directiva.²⁷

4. El régimen nacional de comercio de derechos de emisión

4.1. La transposición de urgencia de la Directiva 2003/87/CE. 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, y sus modificaciones

La transposición al ordenamiento jurídico interno de la Directiva 2003/87/CE, de 13 de octubre, del Parlamento y del Consejo, se llevó a cabo con carácter de urgencia por el Real decreto ley 5/2004, de 27 de agosto, hoy 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,²⁸ con el objetivo de “fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz y de manera económicamente eficiente” (artículo 1).

La extraordinaria y urgente necesidad que justificó la aprobación del real decreto ley en pleno mes de agosto se resume en la exigencia de cumplir el calendario de aplicación previsto por la directiva que establece, entre otras fechas, el 1 de enero de 2005 como fecha límite para que todas las instalaciones sometidas a su ámbito de aplicación contaran con una autorización de emisiones de gases de efecto invernadero. El mercado comunitario de derechos de emisión se iniciaba el 1 de enero de este año y, por consiguiente, urgía a las empresas afectadas a conocer con tiempo suficiente las obligaciones a las que estarían sujetas, debiendo además los titulares de las instalaciones presentar sus solicitudes de autorización y de asignación de derechos, a más tardar, el 30 de septiembre de 2004. Por otra parte, dado que el mercado de derechos de emisión es, en realidad, un mercado internacional –global, si se quiere–, el Estado tenía y tiene el deber de garantizar que nuestros agentes económicos participen en aquél en condiciones de igualdad con respecto a los agentes del resto de los países de la Unión Europea. La necesidad del real decreto ley se justificaba, por último, en la urgencia de la aprobación del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión, instrumento imprescindible para evitar situaciones contrarias al Derecho comunitario de la competencia.

La Ley 1/1995, de 9 de marzo, sustituye pues el convalidado Real decreto ley 5/2004, de 27 de agosto,²⁹ que incorporó a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva

26. Considerando 16 de la directiva.

27. Considerando 17 de la directiva.

28. Véase J. JUNCEDA MORENO, *Comentarios a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y a la normativa complementaria de gelicación del Porotocolo de Kioto*, Civitas, 2005.

29. El Real decreto ley 5/2004, de 27 de agosto, fue convalidado en sesión plenaria del Congreso de los Diputados de 16 de septiembre de 2004, acordándose su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia. Pese a ello, los textos de ambas normas legales no difieren en lo esencial.

2003/87/CE, de 13 de octubre, modificada recientemente por la Directiva 2004/101/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de octubre, con la finalidad de vincular los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto, es decir, la denominada “aplicación conjunta” (AC) y el mecanismo para un desarrollo limpio (MDL), al régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.

Otras rectificaciones importantes del régimen de comercio establecido por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se han llevado a cabo asimismo con carácter de urgencia, en concreto, por Real decreto ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública. Las modificaciones introducidas por esta disposición normativa derivan de dos decisiones comunitarias adoptadas a finales del año 2004: la Decisión de la Comisión Europea de 27 de diciembre, relativa al Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (PNA) presentado por España, y el Reglamento CE núm. 2216/2004 de la Comisión, de 21 de diciembre, relativo a un régimen normalizado y garantizado de registros, de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento y del Consejo y la Decisión 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

En primer lugar, la decisión relativa al Plan Nacional de Asignación determina que, para considerarlo conforme al Derecho comunitario, es imprescindible incorporar al ámbito de aplicación de la legislación española todas las instalaciones de combustión de más de 20 MW,³⁰ hecho que implica la necesidad de abrir un nuevo plazo para la solicitud de autorización y de asignación de derechos para estas instalaciones, así como habilitar al Consejo de Ministros para modificar el PNA vigente mediante el establecimiento de nuevos derechos para poderlos asignar a aquellas instalaciones, cuya definitiva incorporación al sistema se estima para el 1 de enero del año 2006.

En segundo lugar, la aplicación del Reglamento CE núm. 2216/2004 de la Comisión requiere modificar el régimen legal para garantizar la seguridad en el tráfico de derechos de emisión, precisando que las inscripciones en el registro nacional de derechos de emisión tienen carácter constitutivo y, por consiguiente, los terceros adquirentes se encuentran amparados por la publicidad registral. A estos efectos se añaden dos nuevos apartados al artículo 21 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, en los que se establece, por una parte, que la transmisión de derechos de emisión tendrá lugar en el momento de su inscripción en el registro (artículo 21.4), y, por otra, que la titularidad publicada por el registro se presume legítima y no estará sujeto a reivindicación el tercero que adquiera de quien figure inscrito, a título oneroso y sin mala fe ni culpa grave (artículo 21.5).³¹

30. Tras esta modificación, la definición de “instalación de combustión”, aplicable a las actividades energéticas (anexo I de la ley), se corresponde a las instalaciones de más de 20 MW térmicos con equipos que quemen cualquier tipo de combustible para la producción de electricidad, energía mecánica y fluido térmico (vapor, aceite, agua caliente), independientemente de su finalidad; véase esta aclaración en el documento informativo “Nota sobre las modificaciones introducidas por el Real decreto ley 5/2005 en el ámbito de aplicación del comercio de derechos de emisión”, de la Oficina Española de Cambio Climático: http://www.mma.es/oec/index_htm.

31. El Real decreto ley 5/2005, de 11 de marzo, modifica, además, el contenido del párrafo d) del artículo 2 –relativo a la definición de lo que a efectos de la Ley se entiende por “transmisión” de derechos de emisión–; el apartado 1 del artículo 25 –relativo al Registro nacional de derechos de emisión–; añade un nuevo apartado a la disposición transitoria primera de la ley y otro a la disposición transitoria segunda, y modifica por último el anexo I en lo tocante a las instalaciones de combustión de más de 20 MW.

Posteriores modificaciones de la Ley 1/2005 pueden preverse fácilmente por la necesaria transposición al ordenamiento jurídico interno de la citada Directiva 2004/101/CE del Parlamento y del Consejo, de 27 de octubre, relativa a la vinculación de los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto al régimen comunitario de comercio de derechos de emisión.

4.2. La pieza central del sistema: el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión

El Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión (PNA) es la pieza central de los sistemas comunitario y nacional de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Constituye el marco de referencia vigente para cada uno de los periodos de tres y cinco años establecidos en la Directiva 2003/87/CE, en el que se determina el número total de derechos de emisión que se asignarán en cada periodo, así como el procedimiento aplicable para su asignación individualizada a las empresas. Es, por ello, fuente de los derechos originarios de emisión.³²

Los criterios de asignación –criterios objetivos y transparentes– que debe observar el Plan Nacional se establecen por la directiva comunitaria, teniéndose asimismo en cuenta las alegaciones efectuadas a través de pertinentes cauces de información pública. En cuanto a la competencia para su aprobación, ésta corresponde al Gobierno, a propuesta de los ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Medio Ambiente, previa consulta a las comunidades autónomas.

El primer Plan Nacional de Asignación se aprueba, para el periodo 2005-2007 mediante Real decreto 1866/2004, de 6 de septiembre,³³ modificado a los pocos meses por Real decreto 60/2005, de 21 de enero.

En relación con el número de derechos que el Plan Nacional asigna, se tienen en cuenta los siguientes aspectos: los compromisos internacionales en materia de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España; la contribución de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación al total de las emisiones nacionales, las previsiones de emisión tendencial y de producción de todos los sectores incluidos en el anexo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo; las posibilidades técnicas y económicas de reducción de emisiones en todos los sectores; y las previsiones de apertura de nuevas instalaciones o de ampliación de las existentes durante el periodo de vigencia del PNA. Para este último supuesto, el Plan Nacional incluye una reserva de derechos de emisión de GEI para nuevos entrantes, integrada por el conjunto de derechos que se reservan inicialmente a las instalaciones cuya entrada en funcionamiento o ampliación está prevista para el periodo de vigencia del plan, así como por los derechos previamente asignados

32. J. ESTEVE PARDO, *Derecho del medio ambiente*, op. cit., pág. 256.

33. La estructura del vigente PNA 2005-2007 incluye una referencia al compromiso de España en la decisión de ratificación del Protocolo de Kioto; el método de cálculo total de derechos a asignar y su cuantía; la consistencia con el compromiso de Kioto y carga compartida en el ámbito de la Unión Europea; las medidas en los sectores no afectados por la directiva; los instrumentos de flexibilidad; las asignaciones por sectores; los aspectos técnicos; los potenciales de reducción de emisiones; el tratamiento de los nuevos entrantes; el cierre de las instalaciones; otras legislaciones de la Unión Europea y las principales cuestiones vinculadas a los procesos de consultas públicas.

pero no transferidos a la cuenta de haberes de los titulares de las instalaciones cuya autorización de emisión quede extinguida por alguna de las causas reglamentariamente establecidas.

Concreta el Plan Nacional de Asignación 2005-2007 que el esfuerzo de reducción adicional necesario para cumplir con los objetivos de la Directiva 2003/87/CE tendrá lugar en el periodo 2008-2012. Al final de este periodo, las emisiones no deberían sobrepasar un 24% más de las emisiones del año 1990, teniendo en cuenta que esta cifra se alcanza sumando el objetivo de limitación del Protocolo de Kioto (15%) a la estimación de absorción por sumideros (un máximo de un 2%) y los créditos que se puedan obtener en el mercado internacional (7%).

De este modo, el PNA vigente mantiene un reparto del esfuerzo entre los sectores incluidos en el ámbito de aplicación de la citada directiva y de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y los sectores no incluidos, de modo proporcional a la situación actual en el total nacional de emisiones entre los sectores incluidos (40%) y los no incluidos (60%). Ello supone para las emisiones globales del país, sumando los sectores incluidos y los no incluidos, un objetivo de 400,7 MT de dióxido de carbono equivalente en promedio anual para 2005-2007, con una reducción aproximada del 0,2% respecto de las emisiones de 2002.

Ahora bien, en España, en el año 2001 las emisiones de GEI se situaron un 33,7% por encima de las existentes en 1990 y las previsiones sitúan un crecimiento en un 48% por encima de los niveles de 1990 en el año 2010. Se arrastra ya, por lo tanto, un más que importante déficit de emisiones que convierte al Estado español en demandante neto de derechos de emisión en el mercado comunitario a fin de justificar las emisiones sobrantes.³⁴

En cuanto a la modificación del PNA 2005-2007 efectuada por el Real decreto 60/2005, de 21 de enero, ésta responde a una corrección de los datos originarios a partir de los cuales se elaboró el Plan Nacional. Con los nuevos datos obtenidos –principalmente con la presentación de solicitudes de asignación gratuita de derechos por parte de las instalaciones afectadas y las 512 alegaciones presentadas en el trámite de información pública del listado de asignación individual de derechos–, se rectifica el Plan Nacional en lo tocante a la cantidad total de derechos de emisión para el periodo 2005-2007. Así, para los sectores incluidos en la directiva, se propone el reparto de 157,286 Mt CO₂/año y una reserva adicional gratuita del 1,90% para nuevos entrantes (2,994 Mt CO₂), resultando una asignación total de 160,280 Mt CO₂/año, con una reducción del 2,5% respecto de las emisiones de 2002 (164,32 Mt CO). A esa cantidad se suman 13,920 Mt CO₂/año que se asignan a las cogeneraciones e instalaciones mixtas que dan servicio a procesos no enumerados en el anexo I de la directiva y 0,364 Mt CO₂/año como reserva para estas mismas instalaciones. En total resultan 174,564 Mt de CO₂/año.³⁵

34. Estos datos y consideraciones en G. ARIÑO ORTIZ (dir.), *Protocolo de Kioto y sector el eléctrico...*, op. cit., págs. 1 y 10. Pueden verse otros datos actualizados en la Oficina Española de Cambio Climático [<http://www.mma.es/oecc/index.htm>] y en la Agencia Europea de Medio Ambiente [http://europa.eu.int/agencias/eea/index_es.htm].

35. Tales cantidades implican las correspondientes rectificaciones en el cuadro de reparto de derechos por actividades incluido en el apartado 3 del Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión 2005-2007.

4.3. El régimen nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

4.3.1. La autorización de emisión

El régimen nacional de cuotas o derechos de emisión de GEI se articula en torno a dos concretos títulos jurídicos: en primer lugar, la autorización de emisión de este tipo de gases y, en segundo lugar, la asignación individual de cuotas o derechos de emisión, que constituyen el objeto de las transmisiones que caracterizan el sistema.

La Ley 1/2005, de 9 de marzo, define la autorización de emisión de gases de efecto invernadero como aquella exigida a las instalaciones que desarrollen actividades enumeradas en el anexo I y que den lugar a las emisiones especificadas en el mismo (artículo 2). Más en concreto, toda instalación en la que se desarrolle alguna de las actividades y que genere las emisiones especificadas en dicho anexo deberá contar con la correspondiente autorización de emisión de gases de efecto invernadero, expedida a favor de su titular por parte del órgano autonómico competente siempre que éste considere acreditado que el titular es capaz de garantizar el seguimiento y notificación de las emisiones con arreglo a lo dispuesto en la ley (artículo 4.4 de la ley).

La competencia para otorgar o denegar la preceptiva autorización de emisión de GEI es, pues, autonómica;³⁶ corresponde al órgano que designe a estos efectos cada comunidad autónoma.³⁷ Más en concreto, el titular de la instalación deberá dirigir la solicitud de autorización al órgano que designe la comunidad autónoma en cuyo territorio se ubique la instalación (artículo 5 de la ley). La autorización, si así se solicita, podrá cubrir una o más instalaciones, siempre que éstas se ubiquen en un mismo emplazamiento, guarden una relación de índole técnica y cuenten con un mismo titular (artículo 4.3 de la ley).

Transcurridos el plazo de tres meses sin haberse notificado resolución expresa de la solicitud presentada, el interesado podrá entender desestimada su solicitud por silencio administrativo. No obstante, la instalación podrá seguir funcionando de manera provisional, siempre que haya establecido un sistema de seguimiento de emisiones conforme a lo dispuesto en esta ley hasta tanto el órgano competente haya resuelto de forma expresa (artículo 4.4 de la ley).

36. Corresponde, sin embargo, al Ministerio de Medio Ambiente la resolución de la solicitud de autorización de agrupación de instalaciones para cada uno de los periodos de vigencia de un Plan Nacional (artículos 9 a 13 de la ley). Mediante esta autorización, instalaciones dedicadas a una misma actividad podrán responder de la obligación de entregar derechos de emisión de manera conjunta, siempre que sus titulares otorguen poder suficiente a un administrador fiduciario único y que el impacto del funcionamiento en grupo en el mercado interior no genere distorsiones en la competencia.

37. Véanse, entre otras, las siguientes normas autonómicas: Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de 13 de septiembre de 2004; Decreto foral de Navarra 299/2004, de 13 de septiembre; Resolución de 14 de septiembre de 2004, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Extremadura; Decreto 390/2004, de 21 de septiembre, de la Generalidad de Cataluña; Orden del Departamento de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Galicia de 14 de septiembre, modificada por Orden de 21 de marzo de 2005; Decreto de la Generalidad Valenciana 211/2004, de 8 de octubre, y Decreto 124/2004, de 16 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Cabe mencionar, por otra parte, que algunas comunidades autónomas han adoptado acciones para contribuir a paliar las consecuencias que puede ocasionar el efecto invernadero. Sirva como ejemplo la Estrategia andaluza ante el cambio climático, adoptada por el Acuerdo de 3 de septiembre de 2002 y la creación, por Orden de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, de 21 de noviembre de 2002, del Panel de seguimiento de dicha estrategia.

Las comunidades autónomas, por su parte, deben comunicar al Registro nacional de derechos de emisión las resoluciones de otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones,³⁸ en el plazo de diez días desde la fecha de la resolución (artículo 8 de la ley).

En lo tocante al contenido de la autorización individual de emisión de gases de efecto invernadero, merecen resaltarse tres partes: en primer lugar, la descripción básica de las actividades y emisiones de la instalación; en segundo lugar, las obligaciones de seguimiento de emisiones, especificando la metodología que se ha de aplicar y su frecuencia, así como las obligaciones de suministro de información,³⁹ y, en tercer lugar, la obligación de entregar, en los cuatro meses siguientes al final de cada año natural, derechos de emisión en cantidad equivalente a las emisiones totales verificadas de la instalación durante el año anterior (artículo 4.2 de la ley).

Ahora bien, la autorización de emisión se configura por la ley como un título jurídico que habilita únicamente a una instalación, o grupo de instalaciones, para realizar emisiones de gases de efecto invernadero. Una vez obtenida la autorización, su titular está facultado para solicitar la asignación de derechos de emisión. Así pues, la autorización o permiso de emisión de GEI no determina ni asigna derechos de emisión; faculta, sólo, para emitir gases contaminantes.

4.3.2. La asignación individualizada de derechos de emisión

Los titulares de las instalaciones que requieran de la asignación de derechos de emisión deberán presentar la correspondiente solicitud ante el órgano autonómico competente para tramitar la autorización de emisión de GEI, que la remitirá, junto con la preceptiva documentación,⁴⁰ al Ministerio de Medio Ambiente en un plazo máximo de diez días (artículo 19.1 de la ley).

La ley fija la obligatoriedad de presentar la solicitud doce meses antes del inicio de cada periodo de vigencia de cada Plan Nacional de Asignación. En caso de que las instalaciones tengan la consideración de nuevos entrantes, solicitarán la asignación de derechos de emisión una vez que dispongan de la autorización de emisión de GEI (artículo 19.2).

38. Las autorizaciones de emisión de GEI quedarán extinguidas en los supuestos de: cierre de la instalación; falta de la puesta en funcionamiento de la instalación, transcurridos tres meses desde la fecha de inicio de la actividad prevista en la autorización, salvo causa justificada declarada por el órgano competente para otorgar la autorización; sanción conforme a lo previsto en el artículo 30.a); y suspensión de la actividad de la instalación durante el plazo superior a un año (artículo 7 de la ley).

39. Unas y otras obligaciones deben cumplirse de acuerdo con el anexo III de la ley y con la Decisión 2004/156/CE de la Comisión, de 29 de enero de 2004, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87/CE.

40. La solicitud de asignación deberá ir acompañada de la documentación en la que conste: a) acreditación de ser titular de una instalación y disponer de autorización de emisión de GEI; b) datos de la instalación, referidos a los tres años inmediatamente anteriores a la presentación de la solicitud, sobre: 1.º emisiones de los gases de efecto invernadero incluidos en el anexo I, por combustión o por proceso; 2.º consumo de combustible, clasificado según el tipo de combustible; c) estimación de la evolución en la instalación de la producción, los consumos de combustible y materias primas, así como de las emisiones de GEI, para el periodo comprendido en el Plan Nacional de Asignación. En el supuesto de instalaciones con la consideración de nuevos entrantes, deberá indicarse la fecha probable de puesta en funcionamiento (artículo 19.3 de la ley).

Cabe adelantar que todos los derechos del Plan Nacional de Asignación vigente que se prevé asignar para el periodo concreto se expiden e inscriben inicialmente en la cuenta de haberes del Registro nacional de derechos de emisión perteneciente a la Administración General del Estado, antes del 28 de febrero de cada año inicial del periodo de vigencia de cada PNA. De esa cuenta de haberes del Estado, el Registro transferirá a la del titular de cada instalación los derechos de emisión que le correspondan de acuerdo con la asignación individualizada (artículo 26).

La resolución de asignación individualizada de derechos de emisión corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta de los ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y Medio Ambiente, una vez realizado el trámite de información pública y previa consulta a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (artículo 19.4). Transcurrido el plazo de tres meses sin haberse notificado resolución expresa, el interesado podrá entender desestimada su solicitud por silencio administrativo (artículo 19.5).

La resolución gubernamental determinará la cantidad de derechos asignada a cada instalación durante el periodo de vigencia del Plan Nacional de Asignación y su distribución anual (artículo 19.5).⁴¹ Una vez adoptada, deberá ser comunicada en el plazo de diez días, al Registro nacional de derechos de emisión y a las comunidades autónomas (artículo 19.6). Además, y en los términos de la legislación reguladora del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, cualquier resolución sobre asignación individual de derechos de emisión de GEI será accesible al público (artículo 19.8).

Por último, cabe señalar que la asignación de derechos para el periodo de tres 2005-2007 será gratuita. Para el siguiente periodo de cinco años, 2008-2012, se asignará de forma gratuita el noventa por ciento de los derechos de emisión que correspondan, asignándose el diez por ciento restante de acuerdo con lo que se establezca en el correspondiente Plan Nacional de Asignación (artículo 16 de la ley).

4.3.3. Autorización de emisión y autorización ambiental integrada: intersecciones

La Directiva 2003/87/CE del Parlamento y del Consejo, de 13 de octubre, relativa al mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, modifica también la Directiva 96/61/CE del Consejo (Directiva IPPC), modificación que ha comportado en nuestro ordenamiento jurídico la correspondiente rectificación de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación.

En concreto, la disposición final primera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se transpone la Directiva 2003/87/CE, introduce un nuevo apartado 2 en el artículo 22 de aquélla, con el siguiente tenor:

“2. En el caso de las instalaciones sujetas a la ley por la que se regula el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la autorización no incluirá valores límite para las emisiones directas de tales gases, a menos que sea necesario para garantizar que no se provoque contaminación local significativa.

41. Véase, en concreto, el anexo del Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de enero de 2005 que incluye el listado de las instalaciones que han recibido derechos de emisión según el Plan Nacional de Asignación 2005-2007.

“Lo previsto en el párrafo anterior no se aplicará a las instalaciones excluidas temporalmente del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria cuarta de la citada ley.”⁴²

La competencia para el otorgamiento de la autorización ambiental integrada es autonómica, como asimismo es de competencia autonómica la autorización de emisión de gases de efecto invernadero. Luego, la primera intersección entre ambos títulos jurídicos se da en la esfera competencial.

La segunda intersección se encuentra en la esfera de los objetivos de ambas autorizaciones: una y otra, como medidas de intervención pública que son, persiguen la protección del medio ambiente.

Por ello, la autorización de emisión de gases de efecto invernadero y la autorización ambiental integrada pueden actuar de manera conjunta y contribuir al objetivo de niveles elevados de protección del medio ambiente previsto en la Directiva IPPC y en la legislación estatal de control integrado de la contaminación.⁴³

Finalmente, en cuanto a la tercera posible intersección, la relativa a la incorporación formal de la autorización de emisión a la autorización ambiental integrada, la solución queda en manos de las comunidades autónomas, según establece la disposición adicional primera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo:

“El contenido de autorización de emisión de gases de efecto invernadero podrá incorporarse a la autorización ambiental integrada regulada en la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, en las condiciones que determinen las comunidades autónomas.”

Ello no obstante, si bien los modernos instrumentos de tutela del medio ambiente, la autorización ambiental integrada de manera significativa, han superado con acierto el también tradicional trato individualizado de los recursos naturales en lo que a su defensa se refiere, la protección de la atmósfera parece seguir requiriendo una atención específica, principalmente por el alcance global que tienen los efectos de su contaminación.

42. Cabe recordar que, con carácter siempre excepcional, el titular de una instalación incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/87/CE, y por ello de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, podrá solicitar su exclusión temporal, hasta el 31 de diciembre del año 2007, del régimen comunitario de comercio de derechos de emisión. Para ello deberá presentar la correspondiente solicitud ante el órgano competente que designe la comunidad autónoma acompañada de la documentación justificativa que acredite el cumplimiento de las condiciones que se detallan en la disposición transitoria cuarta de la ley. El órgano autonómico, previo trámite de información pública, remitirá el expediente al Ministerio de Medio Ambiente para su tramitación a la Comisión Europea, a quien corresponde acordar, en su caso, la exclusión temporal de la instalación.

43. A este respecto J. J. PERNAS GARCÍA apunta que los permisos de emisión podrían incentivar la reducción de las emisiones, frente al régimen de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, que no ofrece incentivos financieros directos a la disminución de las emisiones por debajo de los valores límites de emisión basados en las MTD: “Los permisos fomentan un mayor protagonismo de los titulares de las actividades industriales, con mayores conocimientos y recursos técnicos que la Administración, a la hora de determinar las técnicas más idóneas para reducir las emisiones”; en este sentido, en *Estudio jurídico sobre la prevención de la contaminación industrial...*, *op. cit.*, pág. 378. Sobre el encaje de los permisos negociables con el sistema de intervención administrativa mediante la autorización ambiental integrada, véase, entre otros, A. FORTES MARTÍN, *El régimen jurídico de autorización ambiental integrada...*, *op. cit.*, pág. 496 y ss.

4.3.4. Verificación, inscripción y registro de emisiones

Dos elementos más configuran el régimen nacional de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero: por una parte, las obligaciones de información de las emisiones que incumben al titular de la instalación y, por otra, la inscripción y registro de las emisiones.

En lo tocante a las obligaciones de información, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, obliga al titular de la instalación a remitir al órgano autonómico competente, antes del 28 de febrero de cada año, el informe verificado sobre las emisiones del año precedente, que se ajustará a lo exigido en la correspondiente autorización de emisión⁴⁴ (artículo 22). Si el órgano autonómico da su conformidad al informe verificado de la instalación, procederá a inscribir antes del 31 de marzo el dato sobre emisiones del año precedente en la tabla de emisiones verificadas que a tal efecto esté habilitado en el Registro nacional de derechos de emisión, regulado por el Real decreto 1264/2005, de 21 de octubre. En caso de que el órgano autonómico discrepara del informe verificado, notificará al titular de la instalación la propuesta de resolución de las discrepancias para poder considerar satisfactorio el informe y, en su caso, la estimación de las emisiones. Examinadas las alegaciones del titular, el órgano autonómico resolverá e inscribirá las emisiones en la mencionada tabla del Registro nacional. Finalmente, en caso que el titular no remitiese en plazo el informe verificado, el órgano autonómico competente procederá a la estimación de las emisiones y a la correspondiente inscripción (artículo 23).

El registro de emisiones de GEI se configura como otro elemento central del sistema de mercado de las cuotas de emisión. Más en concreto, el Registro nacional de derechos de emisión (Renade) se define como “el instrumento a través del cual se asegura la publicidad y permanente actualización de la titularidad y control de los derechos de emisión” (artículo 25.1 de la ley).⁴⁵

El Registro, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente y accesible al público, tiene por objeto la inscripción de todas las operaciones relativas a la expedición, titularidad, transmisión, transferencia, entrega, retirada y cancelación de derechos de emisión. Asimismo, en él se inscribirá la suspensión de la capacidad de transmitir tales derechos en los supuestos previstos legalmente (artículo 25.2 y 3 de la ley).

Cabe recordar, por lo demás, que la titularidad publicada por el Registro nacional se presume legítima y no estará sujeto a reivindicación el tercero que adquiera de quien figure inscrito, a título oneroso y sin mala fe ni culpa grave (artículo 21.5).⁴⁶

4.3.5. La transmisión de los derechos de emisión: el objeto de la transmisión

La transmisión se identifica, en concreto, con “el cambio de titularidad de uno o varios derechos de emisión producido por la inscripción en el registro del negocio

44. Dicho informe deberá ser verificado de conformidad con lo dispuesto en el anexo IV de la Ley por los organismos de verificación acreditados conforme a lo que establezca la normativa de desarrollo de la misma (artículo 22). Véase, al respecto, el citado Real decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisores de gases de efecto invernadero.

45. En redacción dada por el Real decreto ley 5/2005, de 11 de marzo. En el mismo sentido, el artículo 2 del Real decreto 1264/2005, de 21 de octubre.

46. Rectificación realizada por Real decreto ley 5/2005, de 11 de marzo.

jurídico del que deriva" [artículo 2.b) de la ley].⁴⁷ Así pues, la inscripción en el Registro nacional tiene carácter constitutivo.

La Ley 1/2005, de 9 de marzo, configura el derecho de emisión como el derecho subjetivo a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono desde una instalación incluida en su ámbito de aplicación. Establece, además, que la titularidad originaria de la totalidad de los derechos de emisión que figuren en el Plan Nacional de Asignación, y la titularidad de los derechos de emisión que forman parte de la reserva para nuevos entrantes, corresponden a la Administración General del Estado, que los asignará, enajenará o cancelará de conformidad con lo establecido en el mismo texto legal. Por ello, los derechos de emisión sólo pueden ser objeto de transmisión por parte de su titular una vez expedidos y transferidos a su cuenta de haberes desde la cuenta de la Administración General del Estado, ambas del Registro nacional de derechos de emisión (artículo 21.3).

Si bien no procede aquí realizar un análisis detallado de este aspecto concreto de la ley, alguna breve consideración merece ser apuntada por lo que se refiere a la configuración del derecho de emisión de gases de efecto invernadero como "derecho subjetivo", pues no deja de asombrar la configuración legal de un derecho, y aún más de un derecho subjetivo, a contaminar; un derecho subjetivo que, a tenor de lo dicho, puede enajenarse e, incluso, cancelarse. Un derecho subjetivo que se contabiliza, además, como elemento patrimonial del Estado. Muchos son los aspectos del régimen de comercio de derechos de emisión que ponen en duda las características de este derecho.⁴⁸

Se trataría más bien, a mi parecer, más que de un derecho, de una cuota de emisión de gases contaminantes que surge del reparto individualizado del límite, techo o cuota total de emisiones del Estado para un periodo concreto, el correspondiente al Plan Nacional en vigor en un periodo dado. La autorización de emisión prevista en la ley es el título jurídico que habilita al titular de una instalación para emitir dióxido de carbono: otorga, pues, una habilitación para contaminar; no concede derechos para contaminar. Es más, la fuente de los derechos de emisión no es la autorización de emisión, sino el Plan Nacional de Asignación.

El término "derecho" tiene por ello, en mi opinión, únicamente un carácter instrumental: con él se hace referencia a una unidad jurídica de medida de las emisiones de gases contaminantes, que pueda ser objeto de registro público y, a la vez, objeto de mercado. Así, por ejemplo, en el Libro verde de la Comisión de las Comunidades Europeas de 8 de marzo de 2000 [COM (2000) 87 final], sobre el comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, se señala que la comercialización de los derechos de emisión es un sistema por el que entidades tales como las empresas tienen asignadas cuotas de emisiones; las empresas que reducen sus emisiones por encima de su cuota pueden vender sus "excedentes" a otras que no puedan alcanzar su objetivo con tanta facilidad. Por consiguiente, como se afirma en el Libro verde, el comercio de derechos de emisión es un mecanismo que permite asignar a las empresas cuotas para sus emisiones de gases de efecto

47. En redacción dada por el Real decreto ley 5/2005, de 11 de marzo.

48. Afirma bien J. ESTEVE PARDO que es un derecho singular, "caracterizado de manera muy poco acorde con la teoría general de los derechos subjetivos": *Derecho del medio ambiente, op. cit.*, pág. 255.

invernadero que, posteriormente, pueden intercambiar con otras empresas. Esas cuotas se denominan a veces “contingentes”, “permisos” o “topes”.

Por lo demás, como remarca asimismo el Libro verde de la Comisión Europea, “aunque los derechos negociables encuentran escasa aplicación en el ámbito de la política ambiental de la UE, no son del todo desconocidos en Europa. Los contingentes para las sustancias que reducen la capa de ozono establecidos con arreglo al Protocolo de Montreal, las cuotas de pesca de la política pesquera común y las cuotas lecheras de la política agrícola común constituyen todos ejemplos prácticos de derechos parcialmente transferibles”.

Más que de un auténtico comercio de derechos de emisión –término con claras connotaciones mercantilistas que no son en este sector nada idóneas– parecería tratarse, en suma, de un intercambio de cuotas de emisión, pues el origen de este instrumento –no hay que olvidarlo– no es el establecimiento de un mercado en sentido estricto sino un instrumento con objetivos medioambientales claros.

5. La participación de las administraciones locales en el cumplimiento de los compromisos del Protocolo de Kioto

5.1. La dualidad de regímenes prevista por la normativa estatal: sectores afectados por la directiva comunitaria y sectores no afectados

Señala la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que el régimen de comercio de derechos de emisión por ella regulada se aplicará inicialmente a las emisiones de dióxido de carbono procedentes de las instalaciones que desarrollan las actividades enumeradas en el anexo I y superen los umbrales de capacidad que en él se establecen. Las actividades enumeradas en el anexo I incluyen grandes focos de emisión en sectores tales como la generación de electricidad, el refino, la producción y transformación de metales féreos, cemento, cal, vidrio, cerámica, pasta de papel y papel y cartón. En lo que se refiere a las actividades energéticas, la Ley se aplica sólo a las instalaciones con una potencia térmica nominal de más de 20 MW, incluidas las de cogeneración ligadas a cualquier tipo de actividad.

Por consiguiente, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, cubre sólo dichas actividades y las emisiones de dióxido de carbono por ellas emitidas. En otros términos, el mercado de derechos de emisión de GEI que regula el texto legal –como así prevé la Directiva 2003/87/CE– abarca únicamente las emisiones de dióxido de carbono generadas por las actividades enumeradas en su anexo I (artículo 2).

Existen, por lo tanto, dos sectores bien diferenciados por lo que se refiere a los focos o fuentes de emisión de gases de efecto invernadero: por un lado, los sectores de actividad incluidos en la directiva y por ello en la normativa interna (sectores industriales y energéticos) y, por otro, aquellos sectores de actividad no incluidos en la directiva y tampoco en la normativa interna, denominados “sectores difusos” por el Plan Nacional de Asignación 2005-2007. En estos últimos, por lo demás, se contabilizan las emisiones de cualquiera de los gases de efecto invernadero incluidos en el anexo II de la ley, en términos de unidades equivalentes de CO₂ (CO₂ eq.).

Ahora bien, esta dualidad de regímenes no significa que los sectores no incluidos en el régimen vigente de comercio de derechos de emisión estén al margen

de cualquier intervención administrativa por lo que atañe a las emisiones de GEI que puedan generar. Cabe recordar que el mercado de cuotas de emisión es sólo uno de los mecanismos de flexibilidad que prevé el Protocolo de Kioto, mecanismos de flexibilidad que son complementarios de las medidas o acciones nacionales de cada uno de los países firmantes del acuerdo internacional. Por consiguiente, también en esos sectores –“sectores difusos” según el PNA– deben planificarse y llevarse a cabo toda una serie de actuaciones tendentes a reducir las emisiones de GEI.

La norma concreta que detalla esta dualidad de regímenes es el Plan Nacional de Asignación. Para cumplir con los compromisos de Kioto, el PNA prevé un reparto del esfuerzo entre los sectores incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005 y los no incluidos, de modo proporcional a la situación actual en el total nacional de emisiones entre los sectores incluidos (40%) y los no incluidos (60%).

El escenario básico de cumplimiento del compromiso asumido en Kioto establece que entre 2008 y 2012 en España el promedio de las emisiones no deberá sobrepasar un 24% de las emisiones del año 1990, cifra resultante del objetivo de limitación del Protocolo de Kioto (15%), la estimación de la absorción por sumideros (un máximo de un 2%) y los créditos procedentes del mercado internacional (7%).⁴⁹

Con este fin, el Plan Nacional de Asignación establece una serie de medidas adicionales en sectores y actividades no incluidos en la Directiva 2003/87/CE, que conduzcan a una reducción total de emisiones de CO₂ equivalentes por valor aproximado a 52 Mt en el periodo 2005-2007.⁵⁰ Más en concreto, se prevén políticas y medidas específicas para los sectores y actividades siguientes: transporte, sectores residencial, comercial e institucional, sector agrario y gestión de los residuos, todos ellos considerados “sectores difusos”. En la ejecución de gran parte de estas medidas están llamadas a participar las administraciones locales.

El PNA avanza, por otra parte, que se está trabajando sobre un conjunto de medidas complementarias a las incluidas en la “Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012” (E4), que permitan una mayor reducción de los consumos energéticos y que, junto a otros, se agruparán en el Plan de Acción 2004-2007 concretando las actuaciones de la propia E4 para ese periodo.⁵¹ El objetivo de este Plan de Acción es concretar actuaciones que se deben abordar en el corto plazo, identificando los responsables de su puesta en marcha en los tres niveles de Administración –estatal, autonómico y local.

49. Relata el PNA que “en el año 2002 las emisiones totales de GEI alcanzaron en España las 401,34 Mt de CO₂ equivalente. Esta cifra supone casi un 40% de aumento respecto a las emisiones del año base, o lo que es lo mismo, casi 25 puntos porcentuales de exceso sobre el compromiso adquirido en el Protocolo de Kioto. La evolución de las emisiones es en buena parte consecuencia del rápido desarrollo económico que se ha producido en España en los últimos años. Dicha evolución pone de manifiesto las dificultades que se están encontrando para conjugar la convergencia económica con la Unión Europea, objetivo fundamental de la política del Gobierno, y la limitación del crecimiento de las emisiones de GEI” (apartado segundo del anexo del PNA).

50. Especifica el considerando 25 de la directiva que “las políticas y las medidas deben aplicarse tanto en los estados miembros como en la Comunidad a todos los sectores económicos de la Unión Europea, y no sólo a los sectores industrial y energético, a fin de producir reducciones de emisiones sustanciales”.

51. Así se prevé en el Cuadro resumen de los pasos y temas claves en la elaboración del PNA, en el apartado relativo a los “Principios básicos del Plan de Asignación”, del Real decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, por el que se aprueba el PNA 2005-2007.

5.2. La intervención de las administraciones locales en los denominados sectores difusos

5.2.1. El sector del transporte. Los planes de movilidad urbana.

5.2.1.1. *La Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012 (E4)*

El sector del transporte en España ha experimentado, durante los últimos años, el mayor crecimiento en cuanto a consumo de energía, según señala el Plan Nacional de Asignación 2005-2007. Pero no sólo ha crecido el consumo de energía del sector, sino que también lo ha hecho su intensidad energética, un 30% mayor que la del año 1985. Actualmente este sector consume el 36% de la energía final de nuestro país, energía que procede, en un 99%, de derivados del petróleo, lo que convierte a este sector en el segundo mayor contribuyente de emisiones de GEI. Sin embargo, afirma el PNA que las previsiones tendenciales para la próxima década sitúan al transporte como el sector con mayor crecimiento del consumo de energía, con un 4,2% de media anual entre 2000 y 2012, hecho que de manifestarse convertiría al transporte en el mayor emisor de GEI de nuestro país.⁵²

Señala el mismo plan que el reto de la política de transporte española consiste, por consiguiente, en encontrar “un sabio y justo balance entre sus efectos positivos y sus impactos negativos, en especial, en conseguir armonizar la movilidad y la accesibilidad con nuestros compromisos internacionales en la protección del clima y, por tanto, en la reducción de las emisiones de GEI del transporte”.⁵³

La indispensable transformación que demanda el sector del transporte para cumplir con los compromisos derivados del Protocolo de Kioto requiere, pues, de la puesta en marcha de un conjunto de medidas, en las cuales están llamadas a participar activamente las administraciones locales. Según el Plan Nacional de Asignación 2005-2007, el principal requisito para reducir las emisiones del sector del transporte consiste en integrar la variable del cambio climático en las decisiones que sobre el sector del transporte van a tener que adoptarse durante los próximos años, tanto a nivel de infraestructuras como en el campo de los servicios de transporte.⁵⁴

Entre las diversas razones explicativas del aumento de emisiones de gases de efecto invernadero en el sector del transporte se encuentra el modelo de “ordenamiento urbano” basado –según los términos del PNA– en la construcción de baja densidad, en la especialización de usos del suelo y en la fragmentación del territorio. Todas las administraciones públicas con competencias en materia de ordenación del territorio; por consiguiente, están obligadas a incorporar la variable del cambio climático en su toma de decisiones en relación con los efectos que sobre el sector del transporte y la reducción de sus emisiones contaminantes puede conllevar aquella ordenación.

52. Apartado 2.D.b., “Sector del transporte” del PNA 2005-2007. Con el incremento del consumo de combustibles fósiles, las emisiones de GEI del sector del transporte son las que más han crecido durante los últimos años, a un ritmo cercado al cinco por ciento. Se estima que este sector (por carretera, aéreo y marítimo) aporta más del 22% de las emisiones españolas de GEI.

53. Apartado 2.D.b., “Sector del transporte” del PNA 2005-2007.

54. Véase, al respecto, el Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte 2005-2020 (apartado 2.D.b., “Sector del transporte”).

La Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 2004-2012 (E4), aprobada por el Gobierno el mes de diciembre de 2003, prevé tres grupos de actuaciones concretas en el sector del transporte que, aunque no tengan como objetivo directo reducir las emisiones de GEI de este sector sino incrementar el ahorro y eficiencia en el uso de la energía, ayudarán a contener el crecimiento de las emisiones del transporte: cambio modal,⁵⁵ uso eficiente del transporte⁵⁶ y mejora de la eficiencia energética de los vehículos.⁵⁷

En concreto, el ámbito de intervención de las instancias locales se sitúa en los dos primeros grupos de actividades, las relativas al cambio modal y al uso eficiente del transporte, y, en particular, en la elaboración y gestión de planes de movilidad urbana, por una parte y, por otra, en la mejor gestión de las infraestructuras de transporte.

Los planes de movilidad urbana podrán tener como contenido la previsión de estacionamientos disuasorios, la regulación de aparcamientos, la mejora del transporte público, el fomento de la movilidad no motorizada, la regulación de la carga y descarga, así como la regulación del acceso a los centros urbanos. Por lo que se refiere a la mejor gestión de las infraestructuras de transporte, la Estrategia E4 prevé el uso de carriles prioritarios, el diseño del viario y también medidas de calmado viario.

5.2.1.2. Medidas complementarias a la Estrategia E4. Actuaciones concretas en entornos urbanos

Los ahorros de emisiones de gases de efecto invernadero contemplados en la Estrategia E4 sumarían el orden de 14 Mt de CO₂ equivalente en el periodo 2005-2007, insuficientes para dar cumplimiento a los objetivos fijados en el PNA. Por ello, para alcanzar la reducción necesaria en el sector del transporte, se anuncia por el vigente Plan Nacional de Asignación que la Administración General del Estado, en coordinación con la Administración autonómica y local, pondrá en práctica otras medidas complementarias, agrupadas en las que siguen.

La primera medida proyectada consiste en la mejora de la eficiencia y uso de combustibles alternativos en el transporte, cuya importancia se recoge en el "Plan de fomento de energías renovables".⁵⁸ En el campo del transporte terrestre y, más

55. Incluye las siguientes actividades: planes de movilidad urbana; planes de transporte para empresas (coche compartido, teletrabajo, lanzaderas y ayudas en los abonos de transporte); mejorar los medios colectivos de transporte por carretera (intercambiadores modales, integración de los sistemas de información y regulación de las concesiones); incrementar la participación del ferrocarril en el transporte de viajeros (apoyo a los corredores AVE, paquetes ferroviarios, integración lógica); e incrementar la participación del transporte marítimo de mercancías (puertos secos y navegación marítima de corta distancia).

56. Incluye las siguientes actividades: mejor gestión de las infraestructuras de transporte; mejor gestión de flotas por carretera (herramientas de gestión telemática y redes de control logístico); mejorar la gestión del tráfico aéreo y establecer buenas prácticas en el tráfico aéreo; conducción eficiente del vehículo privado, así como conducción eficiente de camiones y autobuses.

57. Incluye la renovación de la flota de transporte por carretera, aérea, marítima y del parque automovilístico.

58. Sobre la reducción del nivel de emisiones contaminantes con el fomento de este tipo de energías, véase E. DOMINGO LÓPEZ, "El Protocolo de Kioto y su desarrollo en España. El fomento de las energías renovables y de la cogeneración eléctrica como instrumento de lucha frente al efecto invernadero", *Documentación Administrativa*, núm. 256, 2000, págs. 171 a 200.

en concreto, en lo relativo a la mejora de la eficiencia de los vehículos públicos, camiones y autobuses entre otros, se acentúa la conveniencia de que en la formación de los conductores profesionales se tengan en cuenta los factores ambientales del uso del vehículo, entre los que se encuentra la velocidad de circulación.

En segundo lugar, se prevé el fomento de la intermodalidad, es decir, transferir parte del incremento de la demanda de transporte desde modos intensivos en uso de la energía y en la producción de emisiones de GEI (transporte aéreo y transporte privado en carretera) hacia otros modos mucho más eficientes desde el punto de vista ambiental (transporte público, ferrocarril y transporte marítimo).

Finalmente, la tercera medida prevista por el Plan Nacional de Asignación 2005-2007 se refiere a un conjunto de actuaciones en entornos urbanos, que afectan de lleno la esfera de competencias de las administraciones locales.

Más del cincuenta por ciento de las emisiones de GEI del transporte se realizan en áreas urbanas sujetas a elevados niveles de congestión, donde las emisiones contaminantes están provocando serios problemas ambientales, e incluso de salud. Es por ello necesaria la actuación de las administraciones locales en los entornos urbanos, en cuyas políticas debe introducirse la variable del cambio climático. En este sentido, es imprescindible la actuación coordinada de las instancias municipales con las administraciones autonómicas y estatal con el objeto de desarrollar a corto plazo políticas tendentes a la reducción de emisiones de GEI en el sector del transporte, a través de la ejecución de planes de movilidad urbana, que podrían incluir medidas tales como: gestión del tráfico en entornos congestionados y medidas de mejora de la capacidad existente; imposición de peajes urbanos ligados a la congestión y a los impactos ambientales; reducción del acceso a los centros urbanos; limitación de los aparcamientos y tarifas disuasorias; medidas de calmado de tráfico; planes de transporte público a los puestos de trabajo; mejora y ampliación del transporte público; promoción de los sistemas no motorizados de transporte, así como logística del transporte de mercancías en la ciudad.⁵⁹

El PNA adelanta que, una vez efectuadas las oportunas modificaciones normativas, probablemente los planes de movilidad urbana serán obligatorios en todas las ciudades de más de 100.000 habitantes.

Por otra parte, promueve, como otras medidas complementarias, la aceleración de la creación de carriles reservados exclusivamente para modos alternativos (transporte público, bicicletas, coche compartido), más eficientes y menos contaminantes que el vehículo privado.

5.2.2. Sectores residencial, comercial e institucional

Si bien existe una clara percepción sobre la emisión de gases contaminantes por las actividades industriales y el sector del transporte, no existe la misma con relación a los sectores residenciales, comerciales e institucionales.

No obstante, estos sectores contribuyen significativamente en el total global de emisiones de GEI. De hecho, el crecimiento económico experimentado en España en los últimos años se ha traducido en un aumento considerable de las emisiones

59. Todas estas medidas se establecen en el apartado 2.D.b., "Sector del transporte", del PNA 2005-2007.

por cápita, aunque en el año 2002 –cuando las emisiones totales de GEI sumaron las 401,334 Mt de CO₂ equivalente– no habían alcanzado la media de la Unión Europea.

En los sectores residencial, comercial e institucional, el Plan Nacional de Asignación 2005-2007 contempla tanto la edificación como los consumos energéticos de las instalaciones de los edificios, bien sean fijas (calefacción, climatización, producción de agua caliente sanitaria e iluminación), bien se correspondan con su equipamiento (cocina, electrodomésticos y ofimática). Para el PNA, alrededor del 75% del consumo total de energía que se produce en los hogares (consumo residencial) queda dentro del ámbito definido en el sector de edificación, correspondiendo a la calefacción la parte más importante, seguida del agua caliente. En cuanto a la intensidad energética residencial, se señala que desde mediados de los ochenta se ha producido un fuerte aumento de las dotaciones de las viviendas y los niveles de confort, con un uso cada vez más extendido entre otros elementos consumidores, de los sistemas de calefacción –individuales y colectivos– frente al calentamiento parcial de la vivienda por aparatos aislados.⁶⁰

Por lo que se refiere al sector de los servicios o terciario, el consumo de energía viene registrando fuertes crecimientos y ha multiplicado su consumo, entre 1980 y 2000, por más de 2,5. Del consumo terciario total, más del ochenta por ciento queda dentro del ámbito definido en el sector de edificación. A la hora de evaluar los objetivos de ahorro de energía en este sector de la edificación, el PNA considera que hay que tener en cuenta que la larga vida de los edificios y sus instalaciones fijas, su elevado número y dispersión, así como sus relativamente pequeños consumos considerados individualmente, hace que la rentabilidad económica de las medidas técnicas dirigidas al ahorro en los edificios existentes sea baja y difícil su implantación. Por este motivo, se consideran más adecuadas las medidas que se introduzcan en la fase de diseño de los edificios fijando, vía normativa, unos requisitos mínimos de eficiencia energética e informando al comprador, o usuario, de la eficiencia energética de su edificio, en la línea de lo propuesto en la Directiva 2002/91/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre, relativa a la eficiencia energética de los edificios.⁶¹

Las medidas anunciadas por el PNA, por lo tanto, se agrupan en dos bloques, unas dirigidas a los edificios ya existentes y otras a las nuevas edificaciones.

En el primer caso, algunas de las medidas propuestas afectan la envolvente edificatoria (fachadas y cubiertas), las instalaciones térmicas (calderas, climatizadoras y grupos de frío existentes) y la iluminación, como por ejemplo la aplicación del Código técnico de la edificación en determinadas actuaciones de rehabilitación de edificios antiguos, así como del Reglamento de instalaciones térmicas de edificios.⁶² En el segundo caso, las medidas responden básicamente a las directrices de la citada Directiva 2002/91/CE, de eficiencia energética de los edificios.

60. Apartado 2.D.c., “Sectores residencial, comercial e institucional”, del PNA 2005-2007.

61. Apartado 2.D.c., “Sectores residencial, comercial e institucional”, del PNA 2005-2007.

62. El PNA señala que los apoyos públicos (o coste de superación de barreras) previsto a lo largo del periodo de aplicación de la Estrategia E4, en el sector de la edificación, ascienden a 577 millones de euros destinados, en su práctica totalidad, a facilitar la adopción de medidas en el parque de edificios existentes (apartado 2.D.c.).

Por último, entre otras actuaciones anunciadas por el Plan Nacional de Asignación⁶³ para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en estos ámbitos, se contempla la posibilidad de introducir medidas concretas sobre ahorro energético en la edificación y su equipamiento en una futura modificación de la legislación estatal sobre la materia.

5.2.3. La gestión eficiente de los residuos urbanos

Otro sector no cubierto por la Directiva 2003/87/CE y, por lo tanto, no cubierto tampoco por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, es el sector de los residuos urbanos. Es más, el régimen de comercio de derechos de emisión no se aplica a las emisiones generadas por las instalaciones de residuos peligrosos o municipales.

El sector de la gestión de los residuos conforma, por ello, otro sector difuso que precisa de actuaciones específicas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Señala el Plan Nacional de Asignación 2005-2007 que en España se observa desde 1990 un aumento constante de emisiones en ese sector, asociado al crecimiento económico que ha tenido lugar a partir de los años 90, así como al esfuerzo realizado en la recogida y más adecuado tratamiento de los residuos.⁶⁴

En este sector, sin embargo, cuando se aprueba el Plan Nacional de Asignación las medidas normativas necesarias para la reducción de las emisiones se encuentran en cierta manera ya trazadas, pues para cumplir con las exigencias del Real decreto 1481/2001, de 27 de diciembre, es condición necesaria e indispensable –como el mismo PNA afirma– que exista una correcta y eficiente gestión de los residuos en su fase previa a la llegada al vertedero, para lo que son de aplicación, entre otras, las siguientes normas: Ley 11/1997, de 24 de abril, de envases y residuos de envases; Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, y Real decreto 782/1998, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley 11/1997.⁶⁵

Como es sabido, los instrumentos para llevar a cabo las medidas de acción ambiental y en los que se fijan los objetivos a cumplir en cada periodo son los planes nacionales de residuos urbanos. En concreto, el PNA vaticina que la aplicación del vigente Plan Nacional 2000-2006 y sus programas (programas nacionales de prevención, de recuperación, de reciclaje, de residuos de envases y envases usados, de valorización energética, y de eliminación) deberán conducir a una reducción notable de las emisiones de los vertederos y aguas residuales.⁶⁶

6. Actuaciones municipales adicionales. La Agenda Local 21 y la Red de Ciudades por el Clima

La participación de las administraciones locales en el cumplimiento de los objetivos fijados en Kioto no se limita sólo a la intervención activa en los sectores difu-

63. Véanse otras medidas en el apartado 2.D.c. del PNA 2005-2007.

64. Apartado 2.D del PNA 2005-2007.

65. Apartado 2.D.e. del PNA 2005-2007.

66. De tal forma que si bien en el trienio 2005-2007 las emisiones aún serían un 55% superior a las de 1990, los efectos acumulativos de estos planes permitirían que en el año 2010 dichas emisiones estuvieran ya un 24% por debajo de las correspondientes al año de referencia; véase el apartado 2.D.e. del PNA 2005-2007.

sos, es decir, en aquellos sectores y actividades no cubiertos por la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de GEI.

Si bien son numerosas las ciudades que ya han puesto en marcha, o están en estos momentos preparándose para hacerlo, actuaciones en pro del ahorro y la eficiencia energética, del fomento del uso de energías renovables y del impulso de la movilidad urbana menos contaminante, por citar algunas de las medidas operativas contra el cambio climático,⁶⁷ es cierto también que un mayor número de municipios están llevando a cabo al mismo tiempo otras actuaciones adicionales entre las que resalta la llamada *Agenda Local 21*, cuyo origen coincide además con la Convención Marco sobre Cambio Climático.

En la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992 –“Cumbre de la Tierra”–, se trazan los principios básicos sobre el desarrollo sostenible.⁶⁸ Con esta estrategia global para instrumentalizar políticas económicas, sociales, culturales y ambientales favorecedoras de un desarrollo sostenible se establece el Programa 21 (Agenda 21). Este documento es un ambicioso plan de acción en el que se establecen de forma detallada las acciones a emprender por los gobiernos para integrar el medio ambiente y el desarrollo económico y social en el horizonte del siglo XXI.

El Programa 21 recoge, entre otras, la necesidad de impulsar el proceso hacia la sostenibilidad en el ámbito local en el marco de la denominada *Agenda 21 Local* con el fin de alcanzar mejoras en las condiciones ambientales globales y de desarrollo sostenible por medio de la acumulación de acciones locales y regionales, reconociéndose de esta manera el indiscutible papel de las entidades locales en la estrategia global del desarrollo sostenible.

Más en concreto, el capítulo 28 del Programa 21 contiene un llamamiento a las instancias municipales para promover sus propias agendas 21 como resultado del diálogo, la participación y el consenso entre las administraciones locales, los ciudadanos, y la organizaciones sociales y económicas.⁶⁹

En la misma línea y con idénticos propósitos, en el ámbito de la Unión Europea, la Comisión Europea patrocinó en mayo 1994, en la ciudad de Aalborg (Dinamarca), la I Conferencia Europea sobre Ciudades y Pueblos Europeos hacia la sostenibilidad, organizada por el Consejo Internacional de Iniciativas Locales para el Medio Ambiente (ICLE).⁷⁰

Los participantes en esta Conferencia firmaron la Carta de Ciudades y Pueblos Europeos hacia la sostenibilidad (Carta de Aalborg), con la que se inicia la Campaña Europea de Ciudades y Pueblos Sostenibles, animando a las ciudades en

67. Véase la Declaración de los Gobiernos Locales presentada en la 10.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en Buenos Aires (Argentina) el 17 de diciembre de 2004.

68. Cuatro son los documentos o acuerdos internacionales que surgen de la Cumbre de la Tierra del año 1992: la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Programa 21 (Agenda 21), el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica.

69. En este capítulo, relativo a “Iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21”, se pone de relieve el papel determinante de la participación y colaboración de las autoridades locales para el logro de los objetivos del programa.

70. La organización ICLEI-*Local Governments for Sustainability* [<http://www.iclei.org/>] fue fundada en 1990 en la sede de Naciones Unidas de Nueva York.

sus tareas a favor del desarrollo sostenible y apoyándolas, reforzando la cooperación entre las autoridades locales para establecer planes de acción local a largo plazo. La firma de la Carta de Aalborg compromete a participar en un proceso de Agenda 21, creando y llevando a cabo un plan de acción para la sostenibilidad. Su firma, además, se considera el primer paso para la realización de la Agenda 21 Local.⁷¹

El Programa 21 fue ratificado en la Conferencia de Naciones Unidas de Johannesburgo ("II Cumbre de la Tierra"), celebrada en el año 2002, en la que se instó a los estados a que mejoraran el papel y la capacidad de las autoridades locales tanto en la ejecución del Programa 21 como en el fortalecimiento de los programas de aplicación local del Programa (Agenda Local 21).

Las estrechas relaciones existentes entre el Programa 21 y los compromisos contraídos en Kioto son indiscutibles. Concretamente, el Programa, cuando se refiere a la protección de la atmósfera y a las medidas por él detalladas, señala que muchas de las cuestiones tratadas en su capítulo 9 se contemplan ya en acuerdos internacionales, entre ellos, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y otros instrumentos internacionales. Por ello, establece que "en caso de las actividades contempladas en esos acuerdos, se entiende que las recomendaciones que figuran en este capítulo no obligan a ningún gobierno a tomar medidas que superen lo dispuesto en esos instrumentos jurídicos. No obstante, en el marco de este capítulo, los gobiernos son libres de aplicar medidas adicionales compatibles con esos instrumentos jurídicos". De ahí que pueda afirmarse el carácter adicional de la Agenda Local 21 respecto del Protocolo de Kioto.⁷²

Entre nosotros, algunas comunidades autónomas han establecido ya un marco normativo común de carácter mínimo para sus respectivos municipios, mancomunidades u otras agrupaciones locales que deseen implantar las agendas locales 21 como instrumento de gestión ambiental.⁷³ Son muchos, por lo demás, los municipios e instancias locales que han elaborado su respectiva Agenda Local 21⁷⁴ o que se encuentran en estos momentos preparando su redacción.

Pero no acaba aquí la contribución de las administraciones locales en la lucha contra el cambio climático. Cabe mencionar una última y muy reciente iniciativa impulsada por distintos municipios a través de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP): la creación de la Red de Ciudades por el Clima, una iniciativa de crucial importancia para que las ciudades desarrollen al máximo

71. La Segunda Conferencia de Ciudades Europeas Sostenibles tuvo lugar el año 1996 en Lisboa, aprobándose el denominado "Plan de Actuación de Lisboa: de la Carta a la Acción", que supone la implantación de los principios fijados en la Carta de Aalborg. En el año 2000 se produjo la Tercera Conferencia en Hannover (Alemania).

72. Véase el apartado I.10 de la Carta de Aalborg de 27 de mayo de 1994, relativo a la responsabilidad del cambio climático mundial y su asunción por las ciudades firmantes.

73. Así, por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cantabria por el Decreto 10/2004, de 5 de febrero, por el que se crea y regula la Agenda 21 Local y la Red Local de Sostenibilidad, cuyo objeto es, según su preámbulo, "crear un marco común armonizado que oriente a las entidades locales en el proceso de incorporación de los principios básicos de sostenibilidad en su política municipal. Se trata de regular y normalizar las iniciativas de Agenda 21 Local, dotarlas de un soporte administrativo, respetando la autonomía de las entidades locales, incentivando el desarrollo y la implantación de una manera eficaz de las mismas".

74. Puede consultarse, a modo de ejemplo, la Agenda 21 del municipio de Barcelona en: <http://www.bcn.es/agenda21>.

su papel en la lucha contra el efecto invernadero y asimismo contribuyan al desarrollo sostenible, porque un requisito para adherirse a esta Red es precisamente contar con una Agenda Local 21.⁷⁵

La primera asamblea de la Red Española de Ciudades por el Clima tuvo lugar en Getafe a principios de junio de 2005.

75. Los requisitos de incorporación de los municipios a la sección de la FEMP "Red Española de Ciudades por el Clima" pueden consultarse en la *web* de esta entidad: <http://www.femp.es>.