

El cumplimiento por parte de España de los compromisos derivados del Protocolo de Kyoto

Víctor M. Sánchez

P08/93130/01369



Universitat Oberta
de Catalunya

www.uoc.edu

Índice

1. Conceptos generales	5
1.1. Presentación doctrinal de las lecturas	5
1.1.1. Fundamento de la obligatoriedad para España de los compromisos de Kyoto	5
1.1.2. Estrategia española para cumplir con los objetivos del Protocolo	5
1.1.3. Cumplimiento por España de la Directiva 200/3/87/CE sobre el comercio de emisión de gases de efecto invernadero	6
1.1.4. La actividad de las comunidades autónomas en relación con el Protocolo de Kyoto	7

1. Conceptos generales

Los conceptos generales que vamos a abordar en este módulo son:

- 1) Estrategias de aplicación por España del Protocolo de Kyoto
- 2) Transposición de la Directiva 2003/87/CE
- 3) Competencias del Estado frente a competencias de las CC.AA.

1.1. Presentación doctrinal de las lecturas

1.1.1. Fundamento de la obligatoriedad para España de los compromisos de Kyoto

España es parte tanto de la CMNUCC (BOE, 1 febrero de 1994) como del Protocolo de Kyoto (BOE, 8 de febrero del 2005). De este modo la obligación de cumplir con los objetivos cuantitativos del Protocolo tiene su origen en dos bases jurídicas diferentes. Una, el hecho de que el Protocolo ha entrado en vigor y España lo ha ratificado. Otra, en la medida en que los compromisos del Protocolo fueron asumidos por la CE como propios, a través de su derecho derivado, con independencia de la entrada en vigor del Protocolo.

1.1.2. Estrategia española para cumplir con los objetivos del Protocolo

Como sabemos, España está incluida dentro del anexo I del Protocolo entre los Estados industrializados, y tiene asignada un porcentaje de emisión de 1,9%. Es el vigésimo país mundial en porcentaje de emisiones de CO₂ aunque, si la ordenación se realiza atendiendo a las emisiones *per capita*, baja al puesto cuatragésimo octavo. Aunque el Protocolo de Kyoto obligaba a España a reducir sus emisiones un 8% por debajo de los niveles de 1990 durante el período 2008-2012, esta obligación era de carácter alternativo. El artículo 4 del Protocolo permitía, como hemos visto, efectuar una reasignación de las cuotas de emisión en el seno de la CE que garantizara el cumplimiento de la reducción del 8%. Esta reasignación se incorporó a la ratificación del Protocolo y otorgó a España la posibilidad de mantener sus emisiones un 15% por encima de las existentes en 1990.

Si se mira, sin embargo, en la Estrategia española de cambio climático y energía limpia aprobada por el Consejo de Ministros del 2 de noviembre del 2007, el Gobierno español ha diseñado un planteamiento para elevar ese 15% hasta el 37%, sin incumplir las obligaciones del Protocolo. ¿Cómo? Este exceso de 22 puntos respecto a los compromisos de Kyoto deriva de que España solicitará la acreditación de un 2% como consecuencia de la absorción de CO₂ por sumide-

ros, y que considera que el 20% restante se conseguirá mediante la compra de créditos de carbono a través de los mecanismos de flexibilidad del Protocolo. El Consejo también adoptó un plan de acción urgente (2007) encaminado al cumplimiento de estos objetivos desde el rango de competencias propias del Estado, alentando a las CC.AA. a adoptar un plan coordinado de acción con el mismo objetivo. La estrategia y el plan de acción urgente, como veréis, pretenden cubrir aspectos más allá de la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero por la actividad industrial, cubriendo otros como el transporte o el cambio energético global. En este último marco el Gobierno ha elaborado la Estrategia de ahorro y eficiencia energética en España 004-2012 (E4).

1.1.3. Cumplimiento por España de la Directiva 2003/87/CE sobre el comercio de emisión de gases de efecto invernadero

La **Directiva comunitaria 2003/87/CE**, de 13 de octubre, es una norma de derecho comunitario que exige a los Estados, a través de actos legislativos, administrativos, judiciales, etc., el cumplimiento de los objetivos fijados por la Directiva una vez transcurrido el plazo de transposición. La directiva desarrolla y concreta los instrumentos previstos en el Protocolo de Kyoto del siguiente modo:

a) **Derechos de emisión.** La Directiva obliga a los miembros de la CE a hacer un inventario de cuáles son las industrias que emanan emisiones a la atmósfera y establecer qué cantidad de emisiones puede emanar de cada una de ellas. La suma de todas las emisiones de estas actividades industriales del Estado debe lograr los objetivos de reducción previstos para dicho Estado. La cantidad de emisiones que se le permite emanar a cada actividad industrial se mide en derechos de emisión. Un derecho de emisión se configura como el derecho subjetivo a emitir a la atmósfera una tonelada equivalente de dióxido de carbono (CO₂). Dependiendo del tipo de industria, cada Estado otorgará a cada una de ellas un determinado número de derechos de emisión.

b) **El comercio de derechos de de emisión.** En virtud de la Directiva, cualquier industria a la que se le hayan otorgado derechos de emisión puede acudir a dicho mercado para comprar o vender dichos derechos, aumentando o disminuyendo, así, las emisiones contaminantes a la atmósfera a las que tendría derecho. Para el control de los intercambios, se crea el registro europeo de derechos de emisión.

La Directiva fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Han quedado sometidas a esta ley todas aquellas industrias que emitan gases susceptibles de afectar al efecto invernadero. Las actividades sujetas a dicha ley se encuentran recogidas en el anexo I y en España afecta concretamente a las **actividades** siguientes:

- Generación eléctrica procedente de combustibles fósiles

- Refinerías de petróleo
- Siderurgia
- Sector cerámico (azulejos, baldosas, ladrillos, tejas, etc.)
- Fábricas de vidrio
- Fabricación de papel y cartón
- Cemento
- Fabricación de cal

Para poder funcionar, las industrias que realicen dichas actividades necesitan contar con una autorización específica de emisión de gases de efecto invernadero. La competencia para el otorgamiento de esta autorización es de las comunidades autónomas. Una vez conseguida la autorización, el Gobierno asigna a cada actividad, previa solicitud, una serie de derechos de emisión de sustancias, que expresa la cantidad de gases contaminantes de efecto invernadero que pueden verter a la atmósfera. La asignación se ha realizado por sectores afectados por la Directiva, siendo el más sustancial el referente a la producción de energía eléctrica. El Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, recoge el marco vigente de Plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para 2008-2012. Supone, en términos generales, una reducción paulatina de los derechos de emisión de cada una de las actividades, que éstas habrán de conseguir mediante mecanismos de eficiencia y modernización de sus sistemas de producción.

Registro Nacional de Derechos de Emisión

Los derechos de emisión otorgados a cada industria son registrados en el Registro Nacional de Derechos de Emisión, en poder del Ministerio de Medio Ambiente, y regulado por el Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre. Los derechos de emisión son susceptibles de transacción económica entre las actividades de todos aquellos Estados que formen parte del Protocolo de Kyoto. Las transacciones también son anotadas en el Registro Nacional y en el Registro Europeo.

1.1.4. La actividad de las comunidades autónomas en relación con el Protocolo de Kyoto

Las competencias autonómicas en materia de cambio climático son de carácter ejecutivo:

- a) Otorgan las autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero, y
- b) Verifican que las industrias se ajustan a los derechos de emisión otorgados, y que no sobrepasan los mismos.

Ello requiere una labor de inspección, supervisión y seguimiento que se encuentra regulada con carácter básico en 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 gases de efecto invernadero en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005. A tales efectos, la

actividad bajo supervisión debe emitir anualmente un informe de emisiones que deberá ser verificado por la comunidad autónoma y remitido al Registro Nacional.

Lecturas complementarias

Documento 21. 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.

Documento 22. Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro Nacional de Derechos de Emisión.

Documento 23. 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 gases de efecto invernadero 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 del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Documento 24. Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan nacional de asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012.

Documento 25. Estrategia española de cambio climático y energía limpia. Horizonte 2007-2012-2020.

Documento 26. Medidas urgentes de la Estrategia española de cambio climático y energía limpia.

Actividad. Aspectos a considerar

- 1) Pluralismo jurídico en la regulación del cambio climático: ¿qué se gana y qué se pierde en cada nivel normativo?
- 2) Razonabilidad de la Estrategia española de cambio climático.
- 3) Distorsiones que aportan los mecanismos de flexibilidad en el cumplimiento de los objetivos de Kyoto: el caso español.