

C1. ELS ASPECTES LEGALS DE LA LLUITA CONTRA EL CANVI CLIMÀTIC

Isabel Pont i Castejón
Mar Campins Eritja

Isabel Pont i Castejón (Barcelona, 1961) és doctora en Dret i professora titular de Dret Administratiu de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB). Ha estat vinculada professionalment al Dret Ambiental des de l'any 1985. La seva tesi doctoral va versar sobre el sistema de dret públic ambiental dels Estats Units d'Amèrica. Ha realitzat nombroses publicacions i conferències i ha organitzat cursos sobre els diversos sectors i instruments ambientals, interessant-se habitualment pel paper de les diverses administracions públiques en la seva elaboració i aplicació.

Ha estat magistrada de reforç del contenciós administratiu durat dos anys judicials. És la representant de l'Associació Espanyola de Dret Ambiental a Catalunya i pertany, entre altres, al Comitè científic de la Revista Aranzadi Medi Ambient, al Comitè d'Ètica en Experimentació Animal Humana, al Comitè de recerca de l'Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA) de la UAB i al Comitè Tècnic Marítim del Foro Ambiental Portuario de l'Estat espanyol. Des de 1998 exerceix com a advocat i assessora jurídicament l'Autoritat Portuària de Barcelona. És membre i secretària de la Comissió Mixta de Seguiment i Control Ambiental de les obres d'ampliació del port de Barcelona (1997-2011).

Ha dirigit, com a investigadora principal, diversos projectes europeus de recerca sobre avaluació d'impacte ambiental i sobre aspectes jurídics relacionats amb la teledetecció. Pertany a grups d'investigació sobre gestió integrada de zones costaneres i canvi climàtic. Recentment ha assessorat l'Agència Catalana de l'Aigua (ACA), la Direcció General de Patrimoni Natural i Medi Físic del Departament de Medi Ambient i Habitatge de la Generalitat de Catalunya, així com altres organismes i institucions, sobre futures iniciatives legislatives i sobre problemàtiques procedimentals, aspectes relatius a la distribució de competències, contaminació acústica, avaluació d'impacte ambiental de projectes i avaluació ambiental de plans i programes.

Mar Campins Eritja (Barcelona, 1963) és doctora en Dret per la Universitat de Barcelona i professora titular de Dret Internacional Públic (Dret Comunitari Europeu) de la Facultat de Dret de la Universitat de Barcelona. Ha centrat la seva activitat investigadora en l'anàlisi de diversos aspectes del dret ambiental internacional i del dret ambiental comunitari. Més concretament, ha treballat sobre el règim internacional i comunitari en matèria de trasllat de residus i de canvi climàtic. Ha publicat 3 monografies i diversos articles i ha coordinat diversos seminaris sobre aquests temes. Entre els projectes de recerca en què ha participat destaquen *Enhancing Policy-Making Capacity under the Framework Convention on Climate Change* i *Sustainability labelling and certification: towards an integrated legal, economic, ecologic and social approach*, finançats per la Comissió Europea, així com *La incorporación de la noción de desarrollo*

Els aspectes legals de la lluita contra el canvi climàtic Isabel Pont i Castejón i Mar Campins Eritja

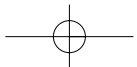
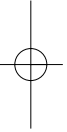
sostenible en el sistema de las Naciones Unidas y en el Derecho Internacional, finançat pel Ministeri d'Educació, Cultura i Esports del Govern espanyol. És membre d'un Grup d'Investigació Consolidat de la Universitat de Barcelona i de la Generalitat de Catalunya.

Síntesi	683
C1.1. Introducció	687
C1.2. El règim jurídic internacional d'intervenció sobre el canvi climàtic	688
C1.2.1. Breu excursus històric	688
C1.2.2. El Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic (CMCC) i el Protocol de Kyoto (PK). Aspectes generals	689
C1.2.3. Les obligacions subscrietes per les Parts en el Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic i en el Protocol de Kyoto	691
C1.2.3.1. L'atribució d'obligacions i el criteri de la diferenciació	691
C1.2.3.2. Els mecanismes de flexibilització del compliment de les obligacions.	696
C1.2.3.2.1. El mecanisme d'aplicació conjunta (AC)	696
C1.2.3.2.2. El Mecanisme de Desenvolupament Net (MDN)	697
C1.2.3.2.3. Els permisos negociables	698
C1.2.4. El control del compliment de les obligacions subscrietes en el Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic i en el Protocol de Kyoto	699
C1.2.4.1. Els mecanismes de supervisió i vigilància	699
C1.2.4.2. El Procediment Consultiu Multilateral	699
C1.2.4.3. El Procediment de Conformitat	699

C1.2.5. Els procediments de resolució pacífica de controvèrsies	700
C1.3. La participació de la Comunitat Europea en el règim del canvi climàtic	700
C1.3.1. L'atribució d'obligacions en matèria de limitació i de reducció d'emissions. Referència específica a la «bombolla europea»	700
C1.3.2. Delimitació i abast de les competències comunitàries en matèria de canvi climàtic	702
C1.3.2.1. La determinació de la competència de la Comunitat Europea	702
C1.3.2.2. L'exercici de la competència per part de la Comunitat Europea	703
C1.3.2.3. El procediment per l'adopció de les decisions comunitàries	704
C1.3.2.4. L'adopció d'instruments comunitaris relatius al canvi climàtic	705
C1.3.3. La participació de la CE en els procediments de control del compliment i agençament de diferències previstos al CMCC i al PK	712
C1.4. El paper de l'Estat davant el Conveni Marc del canvi Climàtic i el Protocol de Kyoto	713
C1.4.1. Els àmbits i activitats afectades pels compromisos i les competències a l'abast de l'Estat	714
C1.4.1.1. Els àmbits i activitats afectades i les competències estatals	714
C1.4.1.2. Multiplicitat de funcions públiques implicades i diversitat d'Administracions actuant. El repte d'assolir els compromisos adquirits mitjançant mecanismes efectius de col·laboració i cooperació interadministrativa i mitjançant una adequada organització administrativa	715
C1.4.2. Les actuacions realitzades fins el 2003	718
C1.4.2.1. Organització administrativa	718
C1.4.2.2. Exercici de competències sobre el canvi climàtic (les funcions normatives i les funcions executives)	720

El canvi climàtic a Catalunya Els aspectes legals de la lluita contra el canvi climàtic

C1.4.2.3. Un apunt general relatiu a l'exercici de competències estatals a finals de l'any 2003	722
C1.4.3. Els canvis des de 2004	723
C1.4.3.1. Novetats en l'àmbit organitzatiu	723
C1.4.3.2. Novetats en l'exercici de funcions estatals legislatives i executives, i previsible incidència sobre l'exercici de competències autonòmiques	724
C1.5. Catalunya davant el Conveni Marc del Canvi Climàtic i el Protocol de Kyoto	729
C1.5.1. Els compromisos adquirits (remissió)	729
C1.5.2. Les competències de la Generalitat de Catalunya	729
C1.5.3. Les actuacions realitzades el 2003	731
C1.5.3.1. Organització administrativa	731
C1.5.3.2. Exercici de competències sobre canvi climàtic: funcions normatives i funcions executives	733
C1.5.4. Els canvis des de 2004	734
C1.6. Conclusions desenvolupades i propostes d'actuació	735
C1.6.1. Els reptes estatals pendents. Alguns interrogants i propostes de millora.	735
C1.6.1.1. Organització administrativa i repartiment competencial	736
C1.6.1.2. Compromisos contrets i actuacions pendents	738
C1.6.2. El reptes per a Catalunya	742
C1.6.2.1. Catalunya i la política estatal sobre canvi climàtic	743
C1.6.2.2. Catalunya i el canvi climàtic. Nous reptes i possibilitats	744
Referències bibliogràfiques	747



Síntesi

L'articulació d'un règim internacional mitjançant l'adopció del Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic (1992) i del Protocol de Kyoto (1997), constitueix el pas més important que ha donat la comunitat internacional per lluitar contra el fenomen del canvi climàtic. Tot i les dificultats per a l'entrada en vigor del Protocol de Kyoto (finalment aquesta s'ha produït el 16 de febrer de 2005), aquests dos instruments, ratificats per un important nombre de països, expliciten els compromisos dels Estats pel que fa a la prevenció i la reducció de les emissions dels gasos amb efecte d'hivernacle i la cooperació científica, tècnica i tecnològica, i al mateix temps estableixen el marc institucional per a l'execució de les seves disposicions i determinen els diferents mecanismes de control de l'aplicació.

Per a la delimitació d'aquests compromisos, tant el Conveni com el Protocol fan una distinció entre països desenvolupats i amb economies en transició, i els països en vies de desenvolupament, sobre la base del principi de les responsabilitats comunes però diferenciades. A més, per facilitar l'assoliment d'aquests objectius, ambdós textos contempnen, com a contrapartida als països desenvolupats que han assumit l'obligació de reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, tres instruments que flexibilitzen la naturalesa de les fites establertes: dos mecanismes considerats «de projecte», com són l'Aplicació conjunta i el Mecanisme de Desenvolupament Net, i l'articulació d'un sistema de permisos negociables (comerç d'emissions).

La Comunitat Europea i els seus Estats membres han ratificat el Conveni i el Protocol. Es comprometen al compliment dels seus compromisos de reducció i limitació de les emissions dels gasos amb efecte d'hivernacle per mitjà de l'establiment d'objectius quantificats conjunts que posteriorment es distribueixen internament entre

els Estats membres, segons la capacitat econòmica i el grau de desenvolupament, el que s'ha vingut a conèixer com la «bombolla europea».

Per dur a terme aquest objectiu, la Comunitat Europea ha de fonamentar les seves actuacions d'acord amb el marc competencial que li atribueix el Tractat CE, el que ha portat a la utilització, gairebé sempre, de l'article 175 del TCE, la base jurídica emprada per a les accions de protecció ambiental i que determina també el procediment d'adopció de les decisions en el si del Consell. L'adopció de mesures en matèria de canvi climàtic és, d'altra banda, una competència que la Comunitat exerceix conjuntament amb els Estats membres, subjecta a l'exigència de dos requisits previs, com són el principi de la proporcionalitat amb relació a la intensitat de l'acció comunitària i el principi de la subsidiarietat. D'acord amb aquests criteris, la Comunitat Europea ha adoptat diverses mesures, tant de caràcter programàtic com normatiu, amb l'objectiu de complir els compromisos adquirits en virtut del Conveni Marc de 1992 i del Protocol de Kyoto de 1997. Dins del primer grup s'ha de destacar, entre d'altres, l'Estratègia de la Unió Europea per al Desenvolupament Sostenible (2001), el Sisè Programa d'Acció Ambiental (2001), i sobre tot, el Programa Europeu sobre el Canvi Climàtic (2000). Entre les mesures de caràcter normatiu han tingut una rellevància especial l'establiment de l'Inventari Europeu d'Emissions Contaminants (2000) en virtut de la directiva 96/61/CE, de 24 de juny 1996, i l'adopció de la directiva per la qual s'estableix un règim per al comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle a la Comunitat (2003), la directiva per la qual s'estableix un sistema d'intercanvi de quotes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle dins de la CE (2004), i la decisió relativa al mecanisme de seguiment de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle a la

Comunitat (2004). Cal esmentar també la proposta de directiva, en curs d'aprovació, relativa a la reducció de gasos fluorinats.

L'Estat espanyol, a més de pertànyer a la Unió Europea, és un Estat Part en el Conveni Marc sobre Canvi Climàtic i en el Protocol de Kyoto. Ha contret nombrosos compromisos en matèria de canvi climàtic, però atès que internament existeix una especial distribució de parcel·les de poder públic entre diversos nivells territorials, caldrà en tot moment determinar de quines competències disposa i quines estan reservades avui a les Comunitats autònomes. Gaudeix constitucionalment de competència exclusiva sobre les relacions internacionals, però cal fer atenció en tot moment a la distribució interna competencial de caràcter sectorial. En aquest sentit, ha de tenir-se en compte que gaudeix de competències importants en planificació general de l'activitat econòmica, medi ambient, aprofitaments hidràulics, transports, aprofitaments forestals i vies ramaderes; règim miner i energètic etc., però en ocasions s'ha reservat únicament la competència exclusiva per emetre la legislació bàsica d'un sector concret, per dictar-ne les bases, o bé per procedir a l'emissió de singulars autoritzacions... D'altres aspectes (funcions o matèries), no reservats expressament a l'Estat, poden (i, de fet, sovint és així) restar sota l'exclusiva competència de les Comunitats autònomes i oferir, per tant, un paraigua prou generós que empari i cobreixi l'adopció de polítiques ambientals pròpies sobre el canvi climàtic. El repete, doncs, no consisteix únicament –en aquesta matèria– en assolir els compromisos adquirits internacionalment, sinó en aconseguir-los respectant les competències de les diverses Administracions autonòmiques i locals, mitjançant l'adopció de mecanismes efectius de col·laboració i cooperació interadministrativa i mitjançant una adequada organització administrativa. La complexitat de la matèria, la seva transversalitat i multiplicitat de competències i administracions implicades, no haurien de derivar en decisions centralitzadores, sinó que necessàriament

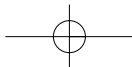
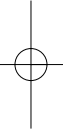
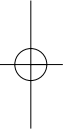
hauria de comportar un exercici pràctic i complex del principi de subsidiarietat aplicable a la matèria ambiental i a les relacions interadministratives.

En l'exercici de les competències estatals en la lluita contra el canvi climàtic han estat creats, fins l'any 2004, dos òrgans: el Consell Nacional del Clima, i l'Oficina Espanyola de Canvi Climàtic, el primer d'ells amb representació autonòmica. Han estat aprovades algunes normes i programes sectorials, però sense que es disposi a hores d'ara d'una Estratègia o Pla estatal, o d'una política pròpia per assolir els compromisos pendents, en moments en què, degut al creixement alarmant de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, pot estar seriosament compromès el seu assoliment. En aplicació del Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic, el Protocol de Kyoto i la normativa comunitària, restaven i resten encara actuacions concretes per realitzar i decisions transcendentals per prendre en un termini urgent. Havíem arribat al 2004 sense que encara s'hagués acordat formalment quin paper exacte pertany a les Comunitats autònomes en aquesta problemàtica, i quines són les relacions de col·laboració interadministrativa que necessàriament calia establir. L'any 2004 comença pròpiament la política estatal sobre canvi climàtic. Comencen a aprovar-se normes (el Pla Nacional d'Assignació de drets d'Emissió, la legislació reguladora del règim aplicable al comerç d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle) i observem que comencen a determinar-se quins seran els respectius rols.

Les competències de què disposa la Generalitat són suficients per emparar una política pròpia en matèria de canvi climàtic, respectant determinats límits (que es deriven del dret internacional, comunitari europeu i també estatal). Es gaudeix de competències legislatives i executives en multiplicitat de sectors: agricultura, medi ambient, investigació, monts i serveis forestals, règim miner i energètic... Una opció a prendre podria ser, des de l'àmbit autonòmic, la d'espe-

rar sempre precisió i més clarificació en els posicionaments estatals. I aquesta opció s'ha pres tot sovint. Però això, que és irremeiable pel que fa a algun aspecte, no ajuda en res que puguin complir-se els compromisos adquirits, i tampoc aporta cap solució. Començar a afrontar decididament aquest repte des de l'òptica autonòmica facilitarà l'assoliment de compromisos, possibilitarà l'articulació d'una política pròpia tot adequant les diverses decisions que calgui prendre a les característiques internes autonòmiques dels diversos sectors implicats. Les incerteses, no només polítiques sinó també científiques, del fenomen del canvi climàtic, no han d'alentir l'adopció d'una estratègia catalana, basada en el principi de precaució. És per aquest motiu que el present capítol, a més de destacar quins esforços han estat fets des del punt de vista organitzatiu, i de recordar com han exercides des de Catalunya les funcions normatives i executives en la

lluita contra el canvi climàtic, finalitza fent referència a vies futures d'actuació. En primer lloc, es desitja incentivar i garantir la participació de la Generalitat en les diverses decisions que pren i ha de prendre l'Estat i que afecten l'exercici de les seves competències sectorials que incideixen sobre el canvi climàtic. En segon, es vol oferir un ventall d'actuacions potencials, pròpies, que de forma exemplificativa i sense ànim d'exhaustivitat, poden ser endegades des de Catalunya. Aquestes i moltes d'altres iniciatives demostren que la intervenció sobre el canvi climàtic des de l'òptica catalana ofereix en l'actualitat nombrosos reptes i oportunitats. En qualsevol cas, l'elevat nivell d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle que registra aquest país entenem que ha d'empènyer els poders públics a reflexionar i a intentar reduir-lo, així com a avançar realment cap a la sostenibilitat del model econòmic i productiu català.



C1.1. Introducció

Havent estat analitzats prèviament els aspectes científics del fenomen del canvi climàtic (apartat A), i també els impactes, vulnerabilitat, mitigació i adaptació a aquest canvi amb relació als diversos subsectors que a la pràctica incideixen o resulten afectats per aquell (apartat B), a continuació és necessari que ens aturem uns instants per tal de plantejar la qüestió de quins són els instruments de gestió emprats i, en primer lloc, de forma singular, la tipologia d'instruments de caire estrictament jurídic que han estat adoptats fins ara. Es tracta, de forma sintètica, de respondre a la pregunta de quins són els compromisos concrets a què estem sotmesos des de Catalunya, i per tant, de determinar quines són les obligacions que ens resulten o ens poden resultar exigibles en un futur –amb independència de com pugui considerar-se individualment que cal atendre i respondre adequadament a aquesta problemàtica. Aquestes obligacions hauran de ser, per tant, un referent constant, ja que constitueixen el marc en el qual caldrà encaixar tota actuació pública sobre el Canvi Climàtic. Junta-ment amb l'exposició del contingut obligacio- nal, i per tant de caire inexcusable, i de l'esment a quins són els seus terminis, seran assenyalades també, a *modus* orientatiu, les portes que entenem que resten avui obertes –i els seus límits– si desitgem dur a terme actuacions singulars en aquesta matèria des de la nostra Comunitat Au- tònoma.

Amb aquests objectius, l'apartat que es presenta a continuació es desglossa en quatre àmbits: internacional, comunitari europeu, estatal i català. El primer se centra en l'estudi del règim jurídic internacional d'intervenció sobre el canvi climàtic. S'hi analitzen fonamentalment el Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic (en endavant, CMCC) i el Protocol de Kyoto (en endavant PK), i s'hi apunten les obligacions concretes que se'n deriven per als que en són signataris, els diversos mecanismes de compliment previstos i també les formes de control que han estat establertes en aquests dos importants instruments internacionals. En aquest apartat avançarem ja quin tipus d'actuacions han estat realitzades per part de l'Estat espanyol, en tant que Estat part del CMCC i també del PK. A continuació s'examina, de forma singular, la qüestió de la participació de la Comunitat Europea en el règim del canvi climàtic, per tal de conèixer, entre d'altres aspectes, com es du a terme l'atribució d'obligacions en matèria de limitació i reducció d'emissions entre els Estats membres, quines són les competències comunitàries sobre aquesta matèria i com han estat exercides fins a l'actualitat. L'objectiu és esbrinar el paper que ha jugat la Comunitat Europea en aquests darrers anys, quines eines utilitza i prioritza, però també establir com caldrà actuar dins dels diversos estats per tal que les seves polítiques sobre el canvi climàtic siguin totalment coherents amb el disseny i les opcions prèviament adoptades per la Comunitat Europea. Posteriorment, en tercer lloc,

Els aspectes legals de la lluita contra el canvi climàtic Isabel Pont i Castejón i Mar Campins Eritja

s'examina l'àmbit estatal espanyol, en tant que signatari del CMCC i del PK, i en tant que Estat membre de la UE. Caldrà tenir presents les competències de què disposa l'Estat i que li permeten actuar sobre aquest àmbit i els seus límits, i explicitar així mateix què ha estat fet fins a l'actualitat (tant pel que fa a aspectes organitzatius, en les relacions interadministratives; i les iniciatives de caire estrictament normatiu), per tal de poder conèixer què li resta per fer. A partir d'aquí, el darrer apartat es destina exclusivament a Catalunya. Es pretén conèixer quines són les competències de què disposa per actuar sobre aquesta matèria i, per tant, les que justifiquen l'adopció de polítiques i actuacions públiques pròpies i singulars amb incidència sobre el canvi climàtic des d'aquest àmbit territorial. També es recorda i s'explica què ha estat fet al respecte fins a l'actualitat i el camí que s'està seguint.

A partir d'aquí l'estudi pren un caire més valoratiu, en l'apartat destinat a les conclusions desenvolupades i a les propostes d'actuació. Si els punts anteriors han servit per advertir i comprendre els compromisos oficialment adquirits, les competències de què es disposa en cadascun dels nivells (estatal/català) i la forma i intensitat en què han estat exercides fins a l'actualitat, l'apartat final mira cara al futur. S'hi tracten els reptes que encara cal assolir i, dins el marc ja exposat, són senyalades les possibilitats que entenem que encara queden obertes, per explorar, i quin considerem que pot arribar a ser el seu potencial. Aquest darrer punt també es desglossa. Primer es plantegen els reptes estatals pendents, i posteriorment els específicament relacionats amb Catalunya.

Per últim, un petit toc d'atenció al lector. Cal tenir present que aquest apartat de l'estudi fa referència a normativa actualment subjecta a importants novetats i modificacions –i aquesta sembla que serà la tònica que ens ha d'acompanyar els propers anys. Essent, doncs, un sector normatiu especialment dinàmic, en la lectura de les pàgines següents caldrà tenir ben present la data de

tancament d'aquest estudi, per les eventuais variacions posteriors que hagin pogut produir-se, i les seves conseqüències pel que fa al règim jurídic regulador d'aquesta matèria.

C1.2. El règim jurídic internacional d'intervenció sobre el canvi climàtic

C1.2.1. Breu excursus històric

El Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic té el seu origen en diverses reunions d'experts i de la Conferència Intergovernamental sobre el Canvi Climàtic celebrades els anys setanta i vuitanta amb l'objectiu d'uniformitzar criteris i intercanviar resultats de les investigacions en matèria de canvi climàtic. És en aquest context que l'Assemblea General de les Nacions Unides va adoptar el 1989 la *Resolució 44/207*, que demanava la preparació d'un conveni general sobre el canvi climàtic. Un any després, amb la *Resolució 45/212*, va donar llum verda a la realització d'aquest objectiu amb la creació del Comitè Intergovernamental de Negociació (CIN), que tenia el mandat de dur a terme els treballs necessaris per a l'elaboració d'aquest instrument internacional.

La redacció definitiva del Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic (des d'ara CMCC) és el resultat de les cinc reunions que entre febrer de 1991 i maig de 1992 va celebrar el CIN. La seva signatura va tenir lloc el 9 de maig de 1992 en el marc de la Conferència de les Nacions Unides pel Medi Ambient i el Desenvolupament. El Conveni va entrar en vigor el 21 de març de 1994, i actualment en són part un total de 188 Estats, a més de la Comunitat Europea¹.

L'Estat espanyol va signar el CMCC l'any 1992, a Rio de Janeiro, el dia 13 de juny, i va ratificar-lo el 21 de desembre de 1993². D'acord amb la Constitució Espanyola, aquests tractats formen

1. <http://unfccc.int/resource/conv/ratlist.pdf>. No han ratificat encara el Conveni Andorra, Brunei, el Vaticà, Iraq i Somàlia.

2. L'instrument de ratificació s'ha publicat al BOE núm. 27, d'1 de febrer de 1994.

part de l'ordenament intern una vegada publicats oficialment a Espanya³.

En aquest primer moment, i en la mesura en què es tractava d'un conveni marc, els Estats contractants es van limitar a l'establiment d'obligacions generals i a l'articulació de l'esquelet legal i institucional que hauria de permetre la realització d'accions futures. Ha estat posteriorment que s'ha procedit a l'adopció de compromisos substantius específics relatius a les mesures de control i reducció de la contaminació, i a l'elaboració de mecanismes de compliment i aplicació més detallats.

Aquesta segona fase s'inicia el 1995 amb la celebració de la Primera Conferència de les Parts a Berlín⁴, el principal resultat de la qual va ser l'acord sobre l'inici de l'adopció de mesures de reducció de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle a partir de l'any 2000. Amb aquest objectiu es va instituir el Grup Especial per al Mandat de Berlín (AGBM)⁵, encarregat de preparar un instrument jurídic en què es desenvolupessin de forma detallada els compromisos de les Parts en el CMCC. La negociació i la preparació d'aquest instrument va constituir l'objectiu prioritari de la Segona Conferència de les Parts el 1996⁶. Finalment, la Tercera Conferència de les Parts es va reunir a Kyoto el desembre de 1997⁷, moment en què es va procedir a la signatura de l'anomenat Protocol de Kyoto pels Estats part en el CMCC. El Protocol ha entrat en vigor el passat 16 de febrer de 2005, després de la ratificació de la Federació Russa el 18 de novembre de 2004. Compta actualment amb la ratificació de 143 Estats, a més de la Comunitat Europea⁸.

3. CE, art. 96.1: «Els tractats internacionals celebrats vàlidament formaran part de l'ordenament intern una vegada hagin estat publicats oficialment a Espanya».

4. Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1

5. Decisió 1/CP.1, Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1

6. Doc. FCCC/CP/1996/15/Add.1

7. Doc. FCCC/CP/1997/7/Add.1

8. <http://unfccc.int/resource/kpstats.pdf>. No han ratificat encara el Protocol les següents Parts al Conveni Marc: Austràlia, Croàcia, Kazakhstan, Mònaco i els Estats Units d'Amèrica.

L'Estat espanyol és Part al Protocol de Kyoto. L'1 de febrer de 2002, el Consell de Ministres va trametre a les Corts aquest instrument internacional per a la seva tramitació pel procediment d'urgència. Així se'n va possibilitar la ratificació, que es va produir el 31 de maig de 2002

C1.2.2. El Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic i el Protocol de Kyoto. Aspectes generals

L'estructura del CMCC no és gaire complexa. La primera part recull les disposicions introductòries, el seu objectiu principal, que es concreta en «l'estabilització de les concentracions de gasos amb efecte d'hivernacle a l'atmosfera a un nivell que impedeixi interferències antropogèniques perilloses en el sistema climàtic» i els principis que guien l'actuació dels Estats en l'assoliment d'aquest objectiu.

La segona part explicita els compromisos dels Estats Part pel que fa a la prevenció i la reducció dels gasos amb efecte d'hivernacle, a la cooperació científica, tècnica i tecnològica, la informació pública, i la transferència de recursos. Per a la delimitació d'aquests compromisos, el CMCC fa una distinció entre els països desenvolupats o amb economies en transició (països llistats a l'annex I) i els països en vies de desenvolupament (països que no apareixen llistats a l'annex I), sobre la base del principi de les responsabilitats comunes però diferenciades que explícitament es reconeix en el text.

La tercera part del CMCC estableix el marc institucional per a l'execució de les seves disposicions, i defineix cinc òrgans diferents:

- La Conferència de les Parts (en endavant, COP), òrgan que s'encarrega de la promoció i la supervisió de l'aplicació del Conveni a través de les seves decisions.
- La Secretaria, amb una funció auxiliar.
- L'Òrgan Subsidiari d'Assessorament Científic i Tecnològic (OSACT), amb la funció d'assessorament.

rar la COP i els altres òrgans en matèries científiques i tecnològiques.

- L'Òrgan Subsidiari d'Execució (OSE), que dóna suport a la COP en la tasca de supervisar el compliment del Conveni.
- El Mecanisme de Finançament, encarregat de distribuir els recursos financers.

A la part quarta es mencionen els diferents mecanismes de control previstos al CMCC per garantir-ne l'aplicació, que essencialment consisteixen en la transmissió de les comunicacions nacionals dels Estats i la seva revisió pels òrgans del Conveni, la institució d'un nou Mecanisme Consultiu Multilateral, i la solució pacífica de les controvèrsies que puguin aparèixer. En darrer lloc, les clàusules finals del CMCC tracten aspectes com l'elaboració d'annexes i protocols, el procediment d'esmena, la ratificació i l'entrada en vigor.

L'estructura del Protocol de Kyoto de 1997 segueix bàsicament la mateixa línia del CMCC. En primer lloc introdueix les nocions que es fan servir en el text. Tot seguit, entra en el que constitueix el nucli dur del Protocol, la determinació de les obligacions que regeixen per a totes les Parts al Protocol i els compromisos que afecten les Parts de l'annex I i l'annex II del CMCC. El PK reafirma el principi de les responsabilitats comunes però diferenciades, i això es tradueix a nivell internacional en la imposició d'una obligació de reducció de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle per als països desenvolupats o amb economies en transició (l'listats a l'annex I del CMCC) i en l'absència d'aquest tipus de compromisos per als països en desenvolupament. El PK també introdueix determinats mecanismes per facilitar el compliment d'aquesta obligació: l'aplicació conjunta (AC), la comercialització de drets d'emissió, i l'establiment del denominat Mecanisme per al Desenvolupament Net (MDN).

Des del punt de vista institucional, el PK manté essencialment el sistema orgànic establert en el CMCC, amb algun matís. Així, la COP del CMCC serveix també com a Reunió de les Parts (MOP) del PK, el que implica una distinció jurídica, si bé no funcional, entre els dos òrgans. També s'estableix l'àmbit d'actuació de la Secretaria i dels òrgans subsidiaris del CMCC en el context del Protocol.

D'altra banda, pel que fa als mecanismes de control de l'aplicació de les disposicions del PK, s'institueix un sistema de comunicacions nacionals. Juntament amb els procediments de resolució pacífica de les controvèrsies i la possibilitat d'aplicar en el marc del PK el Mecanisme Consultiu Multilateral, s'ha introduït un nou Procediment de Conformitat en el qual es diferencien dues vies: la de la «facilitació» i la de «compliment» (*enforcement*).

Per últim, les disposicions finals fan referència a diversos aspectes, com són, entre d'altres, l'esmena i la revisió del PK, l'elaboració d'annexos o la ratificació. És important senyalar aquí que per a l'entrada en vigor del PK, que s'ha produït el passat 16 de febrer de 2005, s'establia un doble criteri: d'una banda, s'exigia la ratificació de 55 Estats part en el CMCC; de l'altra, es requeria la ratificació de un nombre d'Estats de l'annex I que comptabilitzin conjuntament com a mínim el 55% de les emissions de CO₂ l'any 1990, considerat com a any base. El primer d'aquests criteris s'ha complert amb escreix, amb la ratificació de 143 Estats i de la Comunitat Europea. La segona exigència també s'ha pogut assolir. Amb la ratificació de Japó, el juny de 2002, i de Canadà i Polònia el desembre de 2002, les ratificacions dels països desenvolupats suposaven un 44'3% de les emissions de CO₂ l'any 1990. La ratificació de la Federació Russa el passat 18 de novembre de 2004, amb un 17'4%, era essencial per assolir el llinar del 55%, atesa la negativa dels Estats Units i d'Austràlia a ratificar el Protocol. Finalment, les ratificacions que han permès l'entrada en vigor del Protocol suposen el 61'6% de les emissions de CO₂ l'any base, el 1990.

C1.2.3. Les obligacions subscrietes per les Parts en el Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic i en el Protocol de Kyoto

C1.2.3.1. L'atribució d'obligacions i el criteri de la diferenciació

En molts tractats internacionals en matèria de protecció del medi ambient, és difícil determinar l'existència d'una relació sintagmàtica entre els drets i les obligacions que aquests instruments estableixen per als Estats. Ans al contrari, amb freqüència es pot constatar una relació d'independència i l'absència d'una reciprocitat clara entre ells. Això es deu en part a la naturalesa d'aquestes obligacions, caracteritzades com erga omnes partes contractantes pel dret internacional, amb les quals es persegueix la protecció d'un interès comú de les Parts (per exemple, per mitjà de l'estabilització de les concentracions de gasos amb efecte d'hivernacle a l'atmosfera). En aquest sentit, en la mesura en què el canvi climàtic constitueix un fenomen que afecta un interès de tots els Estats, Parts o no en el CMCC, les obligacions que estableix el text internacional s'han de considerar obligacions dirigides a la satisfacció dels interessos comuns de la comunitat internacional en el seu conjunt.

Un altre element que caracteritza els drets i les obligacions al CMCC és el seu caràcter asimètric. L'article 3.1 del CMCC reconeix expressament l'existència d'una responsabilitat comuna però diferenciada dels Estats part, traducció del principi de desigualtat compensadora pel qual es reconeix un tractament preferencial als països en vies de desenvolupament. En el context del CMCC això es reflecteix en l'establiment de diverses categories d'Estats a l'hora de fixar les seves obligacions internacionals, i en la introducció d'una diferenciació bàsica entre els països desenvolupats (i els països amb economies en transició), llistats a l'annex I, i els països en desenvolupament. D'aquesta manera, el CMCC enuncia una sèrie d'obligacions generals el compliment de les quals és a càrrec de totes les Parts, i limita als països llistats a l'annex I del compli-

ment dels compromisos relatius a la reducció i la limitació de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle respecte els nivells de 1990, les fonts i els receptors. El PK reproduceix aquest criteri de la diferenciació, no només entre països desenvolupats i en desenvolupament, sinó també entre els mateixos països de l'annex I. Un exemple concret el constitueix la fixació de les quotes de reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle en funció dels percentatges establerts en l'annex B del Protocol, fet que suposa reconèixer diferències en els recursos i les capacitats entre els països desenvolupats.

Com a Part del Conveni Marc i del Protocol, l'Estat espanyol es va comprometre al compliment de determinades obligacions. A partir de la diferenciació entre els grups d'Estats part, les diverses **obligacions que imposa el CMCC son les següents:**

- a) **Tots els Estats part i la Comunitat Europea assumeixen les següents obligacions generals:**
- iii) Elaborar, formular, publicar, aplicar i actualitzar periòdicament inventaris nacionals de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i programes nacionals i regionals per reduir-ne els efectes (art. 4.1.a, b, j i art. 12.1 i 12.5). Pel que fa a l'Estat espanyol, actualment, malgrat no disposar literalment d'un programa omnicomprensiu a nivell estatal per reduir els efectes del canvi climàtic, una figura propera a aquest, atesa l'amplitud amb què va ser dissenyada, es podria considerar que és el Pla Nacional d'Assignació de Drets d'Emissió⁹. En el mateix sentit, resten encara pendent l'elaboració i seguiment dels programes d'àmbit regional (en el nostre cas, autònom). Pel que fa als inventaris nacionals de gasos amb efecte d'hivernacle, apuntem que d'acord amb informació de l'Estat espan-

9. Aprovat mitjançant Reial Decret 1866/2004, de 6 de setembre, mitjançant el qual s'aprova el Pla Nacional d'Assignació de Drets d'Emissió 2005-2007 (BOE 7 de setembre de 2004).

yol, aquest es realitza utilitzant l'inventari base CORINE-AIRE, i pren com a període base de referència, pel que fa Espanya, l'any 1990 amb relació al CO₂, CH₄, N₂O, i l'any 1995 per als gasos fluorats. L'interval d'anys considerats comprèn de 1990 a 1999¹⁰.

- ii) Promoure i donar suport al desenvolupament i la difusió de tecnologies per controlar, reduir i prevenir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, incentivar la gestió sostenible (art. 4.1.d), i fomentar la investigació i el desenvolupament tecnològic, l'intercanvi d'informació i l'educació en matèria de canvi climàtic (art. 4.1.c, g, h, i).

Pel que fa a l'Estat espanyol, i en l'aspecte relatiu al desenvolupament tecnològic (incloent-hi la seva promoció i difusió), sembla que aquest no rep a la Tercera Comunicació Nacional espanyola un tractament singularitzat, possiblement per què es considera que la transferència de tecnologia forma part indissoluble dels recursos i contribucions financeres realitzades al Fons pel Medi Ambient Mundial o d'altres Institucions, o bé dels crèdits FAD que puguin haver ja estat atorgats¹¹.

Amb relació a la investigació, l'Estat espanyol ressalta la tasca duta a terme des de l'Ins-

titut Nacional de Meteorologia i les realitzades o previstes realitzar dins les prioritzaacions establertes al Pla Nacional d'Investigació Científica, Desenvolupament i innovació Tecnològica (2000-2003), així com els 31 Projectes participats des d'Espanya i que són objecte de finançament per part de la Unió Europea. Pel que fa a l'observació sistemàtica del clima, a més de la participació en programes d'observació mitjançant sensors a satèl·lits, es subratllen les actuacions dutes a terme des de l'Institut Nacional de Meteorologia, Institut Espanyol d'Oceanografia, l'Ens Públic Ports de l'Estat, i la col·laboració oferta des de les Institucions acadèmiques i ambientals¹².

Finalment, amb relació a la informació i l'educació, la Comunicació Nacional fa esment a les mesures adoptades en l'apartat *Educación, formación y sensibilización del público*¹³. S'hi fa referència a les campanyes d'educació i sensibilització iniciades, i, fonamentalment, les previsions de tractament de temes ambientals que es localitzen als diversos nivells educatius la LOGSE¹⁴. S'ofereixen al·lusions diverses a oferta formativa universitària en mestratges i postgraus, i així mateix a programes oficials de capacitació per a la formació de professionals.

- iii) Cooperar en els preparatius per a l'adaptació als impactes del canvi climàtic (art. 4.1.e i f) en el context de les polítiques socials, econòmiques, ambientals, etc. d'àmbit nacional. Cal dir que la resposta de l'Estat espanyol es troba resumida a la mateixa Comunicació Nacional en el punt *Evaluación de la vulnerabilidad, efectos del cambio climático y medidas de adaptación*¹⁵, on es fa referència exclusiva-

10. D'acord amb la Tercera Comunicació Nacional presentada per Espanya, quan sumaritzat aquest punt, veiem com les emissions totals de l'Estat se situen en 1999 en un 13,2% pel damunt de l'any base. Es realitza un examen per tipus de gas, essent destacable la gran diferència en pes absolut de les emissions CO₂ (75%) en relació al conjunt dels altres gasos. També és analitzada l'evolució temporal de les emissions, s'examinen els diversos sectors d'activitat (observant-se un pes dominant per sobre del 70% pel que fa al grup de l'energia). En relació a l'evolució temporal per sectors, també es remarcable com el grup de l'energia i processos industrials l'any 1999 ja es troba al voltant del 25% per cent per sobre de l'any base; i que el grup del tractament de residus el mateix any supera el 58% respecte de l'any de contínua referència. *Tercera Comunicación Nacional de España. Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*. p. 3-5; i 51-61 (vid. la comunicació a http://unfccc.int/national_reports/anex_i_natcom/submitted_natcom/items/1395.php)

11. Tercera Comunicació Nacional. p. 11-12; i 133-141

12. Tercera Comunicació Nacional. p. 12-13; i 143-156

13. Tercera Comunicació Nacional, p. 9-11 i 157-168.

14. Llei Orgànica d'Ordenació General del Sistema Educatiu (Llei 1/1990, de 4 d'octubre).

15. Tercera Comunicació Nacional, p. 14-15 i 114-133

ment als recursos hídrics, litoral i boscos i agricultura, i s'hi inclou una llista de mesures que es considera que possibilitarien una adaptació als impactes negatius que es pateixen.

b) Els països de l'annex I (països desenvolupats i països amb economies en transició) i la Comunitat Europea es comprometen al compliment de determinats compromisos:

- i) Adoptar polítiques i mesures nacionals per mitigar el canvi climàtic, limitant les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i preservant els receptors i els dipòsits naturals, per tal d'assolir, individualment o conjuntament l'any 2000, el retorn als nivells de 1990 (art. 4.2.a i b). Tot i la seva ambigüitat expressament volguda, amb aquesta disposició el CMCC dona el primer pas per l'establiment futur d'objectius quantificats de limitació i reducció de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, que es concreten (per la període 2008-2012) al PK.

Però, en qualsevol cas, l'Estat espanyol, en tant que Part en el CMCC, ha de determinar i presentar oficialment quelcom que no ha de ser pur tràmit. Es tracta de determinar i lliurar, de forma periòdica, quines són les polítiques i mesures estatals que han estat adoptades i les que es preveu adoptar. Aquesta finalitat és la que anima una part del document presentat per l'Estat espanyol, la *Tercera Comunicació Nacional*, en la qual es tracten, sector per sector, les «polítiques i mesures» de forma individualitzada¹⁶ pel que fa a energia transports, els sectors comercial, institucional i residencial, indústria, residus, agricultura i política forestal. En el mateix document s'estableixen unes «Projeccions i Efecte global d'aquestes Polítiques i Mesures», com exigeix el CMCC. S'han dut a terme simulacions per tal d'analitzar quin se suposa serà «l'escenari tendencial» si aques-

tes polítiques i mesures són aplicades, i quin serà «l'escenari d'estalvi base» que es correspondria si fossin aplicades «amb mesures addicionals», es a dir, més intenses o severes. El mateix objectiu anima el Reial Decret 1866/2004, de 6 de setembre, norma mitjançant la qual s'aprova el Pla Nacional d'Assignació de Drets d'Emissió 2005-2007¹⁷. Aquest instrument normatiu no únicament esmenta com es durà a terme l'assignació de drets d'emissió durant aquest període, sinó que incorpora mesures a aplicar a sectors no coberts per la normativa comunitària de comerç d'emissions, instruments de flexibilitat a emprar, aspecte tècnics, potencial de reducció d'emissió a Espanya, etc.

- ii) Informar-ne la COP, mitjançant les Comunicacions Nacionals, i d'acord amb tota una sèrie d'exigències pel que fa al seu contingut i el temps de presentació (art. 4.2.b i c, art. 4.6, i art. 12.5). En aquest aspecte, cal dir que l'Estat espanyol ha tramès fins a la data les 3 Comunicacions Nacionals requerides pel CMCC. La darrera ha estat presentada l'1 d'abril de 2002¹⁸.

c) Els països desenvolupats i la Comunitat Europea (annex II) queden sotmesos a obligacions específiques:

- i) Proporcionar recursos financers addicionals als països en desenvolupament. Aquesta transferència de recursos té bàsicament dos objectius: facilitar als països en desenvolupament el compliment dels compromisos generals assumits en virtut del CMCC (art. 4.3 i 12.3), i ajudar els països en desenvolupament que són particularment vulnerables als efectes del canvi climàtic a fer front a les conseqüències de l'escalfament global del planeta (art. 4.4 i 12.3). En aquest sentit, a la Ter-

17. BOE 7 de setembre de 2004.

18. El text complet de les Comunicacions Nacionals Segona i Tercera es pot consultar a: http://unfccc.int/national_reports/annex_i_natcom/submitted_natcom/items/1395.php. Pot sol·licitar-se còpia escrita de la primera Comunicació Nacional.

16. Tercera Comunicació Nacional, p. 63-114.

cera Comunicació Nacional presentada per l'Estat espanyol, sota l'epígraf *Recursos financieros y transferencia de Tecnología*, es fan saber les Contribucions financeres realitzades per l'Estat espanyol al Fons per al Medi Ambient Mundial (FMAM)¹⁹, les realitzades a Institucions i Programes Multilaterals²⁰, i les de caire bilateral i regional relatives als anys 1998-2000²¹. Inclou, finalment, la llista dels crèdits FAD²². D'altra banda, cal senyalar que el Consell de Ministres ha autoritzat recentment la contribució econòmica d'Espanya al Fons dels Països Menys Desenvolupats, creat en el context del Conveni Marc.

- ii) Promoure, facilitar i finançar la transferència i l'accés a la tecnologia i als coneixements en aquest àmbit (art. 4.5 i 12.3). En aquests aspectes, i pel que fa a l'Estat espanyol, cal que ens remetem al que ja ha estat esmentat en paràgrafs anteriors.

El desplegament i la concreció de les obligacions establertes pel CMCC es produeix en virtut del PK de 1997, que des del nivell dels grans objectius i principis descendeix al nivell d'una reglamentació més detallada per

adequar els compromisos subscrits per les Parts a la consecució de l'objectiu últim del CMCC. Així, **el Protocol de Kyoto estableix les obligacions següents:**

a) Tots els Estats part i la Comunitat Europea assumeixen les obligacions generals següents:

- i) Formular, publicar, aplicar i actualitzar programes nacionals i *on s'escaigui, regionals*, per facilitar i millorar la preparació i la qualitat dels inventaris nacionals d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (art. 10.a), i programes nacionals i, *on s'escaigui, regionals*, per reduir-ne els efectes (art. 10.b). Estem davant de programes que han respectar un contingut mínim, prefixat al mateix PK²³ i a les successives decisions de la COP del Conveni Marc. Sobre aquests programes l'Estat espanyol haurà de presentar la corresponent informació periòdica així com també pel que fa a les mesures adoptades en virtut del PK.

- ii) Cooperar en la promoció de modalitats específiques pel desenvolupament, la difusió i el finançament de la transferència de tecnologia, en particular en benefici de països en desenvolupament²⁴; i proporcionar el desenvolupament de la investigació científica i tecnològica, l'educació i la formació en matèria de canvi climàtic (art. 10.c, d, e). Per tant, caldrà que l'Estat espanyol cooperi propiciant el desenvolupament de la investigació científica i tecnològica, procediments d'observació sistemàtica i creació d'arxius de dades; així com en l'elaboració i execució de programes d'educació i en la formació en matèria de canvi climàtic, facilitant a nivell intern el coneixement públic sobre la infor-

19. L'any 2000, de 2.463.660.000.- PTA, dins el Fons per al Medi Ambient reestructurat (GEF-1); i pel que fa al GEF-2, d'un total de 14.806.894,81 euros (malgrat el fet que el pagament efectiu es realitzarà en un calendari de 10 anys, comptats des de l'any 2000). *Tercera Comunicació Nacional*, p. 133.

20. Que superen els 18 milions d'euros els anys 1997 i 1998, i baixen al voltant dels 8 milions d'euros els anys 1999 i 2000. *Tercera Comunicació Nacional*, p. 134.

21. La Comunicació Nacional explica que la informació que es presenta en aquest punt no és exhaustiva, perquè no es disposa d'un inventari sistematitzat que serveixi per registrar els projectes de cooperació al desenvolupament i que inclogui una relació de la quantitat de recursos i nombre de projectes que persegueixin expressament contribuir al compliment de la CMCC. Es llisten, pel que fa l'any 1998, una sèrie de projectes inclosos als Programes Araucaria i Azahar i en relació a l'àrea Mediterrània i a Iberoamèrica). *Tercera Comunicació Nacional*, p. 135-138.

22. A la mateixa Comunicació Nacional hi ha la llista dels crèdits del Fons d'Ajut al Desenvolupament que han estat atorgats durant els anys 1993 a 2000 i que es considera que poden tenir una incidència directa o indirecta en la mitigació del canvi climàtic i/o en l'adaptació als seus efectes). *Tercera Comunicació Nacional*, p. 141

23. De tal manera que en aquests documents caldrà atendre tant els sectors de l'energia, transport i indústria, com els de l'agricultura, silvicultura i gestió dels residus (art. 10.b)-i PK).

24. Caldrà fer especial atenció a les necessitats de determinats països en desenvolupament llistats a l'article 4.8 del CMCC: insulars petits, amb zones d'alta contaminació atmosfèrica urbana, amb ecosistemes fràgils etc.

mació disponible i l'accés del públic a aquesta.

b) Els països de l'annex I (països desenvolupats i països amb economies en transició) i la Comunitat Europea es comprometen al compliment de determinats compromisos:

- i) Assolir, individualment o conjuntament, els objectius quantificats de limitació i reducció de les emissions (OCLRE) de determinats gasos amb efecte d'hivernacle, en el primer període de compromís (2008/2012) d'acord amb el que estableix el PK (art.3.1 a 3 i 7 a 13). Amb aquesta terminologia el PK es refereix a un objectiu de caràcter polític: especifica la fita que ha d'assolir-se en matèria de reducció i limitació d'emissions, i deixa a la discreció de les Parts la determinació dels mitjans per fer-ho. Aquests objectius quantificats s'han establert per a un conjunt de sis dels gasos amb efecte d'hivernacle no contemplats en el Protocol de Montreal de 1987 (d'acord amb l'annex A del PK: CO₂, N₂O, CH₄, HFC, PFC i SF₆) i per a un primer període de compromís (2008-2012). Es fixa aleshores una reducció global del 5% com a mínim respecte els nivells de 1990 (per a les emissions de CO₂, N₂O, i CH₄) i de 1995 (per a les emissions de HFC, PFC i SF₆). Aquesta reducció s'aplica de forma diferenciada en els països desenvolupats de l'annex I, en funció dels percentatges establerts a l'annex B del PK. (Per exemple, la Unió Europea es compromet a una reducció d'un 8%, Estats Units a un 7% i Japó a un 6%, mentre que Austràlia i Islàndia poden augmentar les reduccions en un 8% i un 10%, respectivament). Pel que fa a l'Estat espanyol, igual que les altres Parts de l'annex I del CMCC, caldrà que demostrï l'any 2005 un avenç concret en el compliment dels compromisos contrets (art.3.2).
- ii) Per tal d'assolir el compromís quantificat de reducció i limitació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, s'imposa a les Parts

de l'annex I del CMCC l'adopció i l'aplicació de polítiques i mesures nacionals per implementar els objectius quantificats de reducció i limitació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, d'acord amb les circumstàncies nacionals (art. 2.1.a), minimitzant els possibles efectes adversos que aquestes polítiques i mesures poguessin tenir en altres Estats (art.2.3), i cooperant amb les altres Parts per garantir la seva efectivitat (art. 2.1.b). S'ha de mencionar aquí que de forma complementària a l'adopció d'aquestes polítiques i mesures internes, l'Estat pot decidir utilitzar els mecanismes flexibles que més endavant es comenten: Mecanisme de Desenvolupament Net (art. 12), Aplicació Conjunta (art. 6) i Comerç Internacional d'Emissions (art.17).

- iii) Per tal d'establir els nivells dels dipòsits de CO₂ emmagatzemat corresponent a l'any 1990 caldrà que les Parts transmetin totes les dades necessàries a l'OSACT (l'Òrgan Subsidiari d'Assessorament Científic i Tecnològic del Conveni) per establir els nivells dels dipòsits de CO₂ el 1990. Caldrà també que facin una estimació de les variacions d'aquell nivell de carboni emmagatzemat per als anys següents²⁵.
- iv) Com a màxim un any abans que comenci el primer període de compromís (2008-2011), l'Estat ha d'establir un sistema nacional que permeti l'estimació de les emissions antropogèniques per les fonts i l'absorció pels embornals de tots els gasos amb efecte d'hivernacle no inclosos al Protocol de Montreal (art. 5.1 PK).

25. Una Part podrà optar per aplicar en el primer període de compromís (si no és aquest el cas, es comptabilitzaran en el segon i tercer) les sumes o restes a les seves quantitats assignades derivades de determinades actuacions realitzades a partir de l'any 1990. Es tracta d'activitats humanes addicionals relacionades amb les variacions d'emissions per fonts i l'absorció pels embornals dels gasos amb efecte d'hivernacle en els terrenys agrícoles i els canvis en l'explotació de la terra i les categories forestals (art. 3.4PK).

c) Els països desenvolupats i la Comunitat Europea (annex II) queden sotmesos a l'obligació específica de proporcionar recursos financers addicionals (bé per mitjà del Mecanisme Financer, bé mitjançant mecanismes bilaterals, regionals o multilaterals) als països en desenvolupament perquè puguin fer front al cost econòmic derivat de les accions que han de dur a terme d'acord amb l'article 4.1 del CMCC (art. 11, i sobretot en la preparació d'inventaris nacionals (art. 11.a) i a la transferència de tecnologia (art. 11.b).

C1.2.3.2. Els mecanismes de flexibilització del compliment de les obligacions.

Per facilitar l'assoliment d'aquests objectius, el PK contempla, com a contrapartida als països desenvolupats, tres instruments que flexibilitzen la naturalesa de les fites establertes: dos mecanismes considerats «de projecte», com són l'aplicació conjunta (AC, art. 6) i el Mecanisme de Desenvolupament Net (MDN, art. 12), i l'articulació d'un sistema de permisos negociables (art. 17). D'acord amb el que es disposa en el PK, s'encomana a la Reunió de les Parts la definició de les modalitats, condicions, agents i formes de verificació d'aquests mecanismes. Fins que el PK no ha entrat en vigor, aquesta tasca l'ha dut a terme la COP del CMCC, que en el quart període de sessions va adoptar l'anomenat Pla d'Acció de Buenos Aires (1998) amb els temes i el calendari de la negociació que havia de facilitar l'acord a la Sisena COP (La Haia, 2000)²⁶. Tot i això, en aquell moment no es va poder assolir l'acord²⁷, i el consens de les Parts no es va formalitzar materialment fins a la Setena COP a Marràqueix (2001)²⁸.

Tot i que cada un d'aquests mecanismes té les seves característiques específiques, comparteixen certs trets comuns: Els seu doble fonament,

econòmic i ambiental, que explica també la seva naturalesa geogràfica; la seva complementaritat (addicionalitat) respecte el compliment dels objectius nacionals de limitació i reducció d'emissions; la fungibilitat i el caràcter intercanviable dels títols que es deriven d'aquests mecanismes; l'establiment de certs requisits d'el·ligibilitat pels països de l'annex I pel que fa a la seva participació en aquests mecanismes, i la participació del sector privat²⁹.

a) El mecanisme d' aplicació conjunta (AC)

L'aplicació conjunta implica la possibilitat de que un Estat de l'annex I inverteixi en un determinat projecte que s'executa en el territori d'un altre Estat, també de l'annex I, que té com a resultat la reducció de gasos amb efecte d'hivernacle. Aquesta activitat pot comportar l'acreditació, per una entitat independent, d'Unitats de Reducció d'Emissions (URE, en anglès *ERUs*, *Emission Reduction Units*) que es comptabilitzen en el còmput de l'Estat inversor (tot i que s'hagin obtingut fora del seu territori). La reducció d'emissions es calcula i es verifica, abans de la implementació del projecte, a partir d'un nivell base (*baseline*) de les emissions futures que es produïrien en el supòsit que aquest no es dués a terme.

D'acord amb l'art. 6 del PK, doncs, s'autoritza a les Parts de l'annex I a adquirir o a transferir entre elles aquestes URE de gasos amb efecte d'hivernacle. D'aquesta manera, les Parts de l'annex I i el sector privat que participa en el sistema poden invertir en projectes de reducció d'emissions en el territori d'altres Parts incloses a l'annex i aplicar les URE que obtenen amb aquesta actuació a la consecució dels objectius nacionals que s'han compromès a assolir.

El mateix art. 6 estableix determinats criteris per dur a terme els projectes d'aplicació conjunta: el

26. Decisió 1/CP.4, Doc. FCCC/CP/1998/16/Add.1

27. Decisió 1/CP.6, Doc. FCCC/CP/2000/5/Add.2

28. Programa de treball sobre els Mecanismes, Doc. FCCC/CP/2001/5/Add.2. Vid. Decisions 15/CP.7, 16/CP.7, 17/CP.7, 18/CP.7 i 19/CP.7, Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.2

29. Vid. Saura Estapà, J., *El cumplimiento del Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático*. Barcelona: Col. Tribuna Internacional, núm. 5, 2003, p. 36 i ss.

consentiment de les Parts implicades, la materialització d'una reducció d'emissions o d'una millora de receptors addicional a la que s'hagués produït si no existís el projecte, l'exigència que l'Estat que executa el projecte disposi a nivell nacional d'un sistema per a l'avaluació i mesura de les emissions antropogèniques per fonts i receptors, que l'Estat estigui al dia respecte l'obligació de presentació d'informes, i el caràcter complementari que respecte l'adopció de mesures nacionals tenen els projectes d'execució conjunta.

Cal senyalar, finalment, que si bé des de la Primera COP de 1995 ja es va promoure la conclusió d'acords entre les Parts per iniciar amb caràcter experimental aquest tipus d'activitats (fase pilot que inicialment no contemplava l'obtenció d'unitats de reducció) sobre la base dels criteris esmentats, quedaven encara obertes qüestions tan importants com la procedència dels fons addicionals necessaris per dur a terme aquests projectes, la metodologia per determinar el benefici ambiental addicional que suposa la seva realització, o els mecanismes de seguiment, control i verificació dels resultats de l'aplicació conjunta. Ha calgut que la Setena COP de 2001 definís diversos aspectes com l'establiment d'una estructura orgànica de supervisió dels projectes, la utilització d'entitats operacionals que, un cop acreditades, poguessin verificar la reducció, l'admissió de projectes per a la certificació de les unitats de reducció, i la cobertura de les despeses administratives que origina el funcionament del mecanisme³⁰.

b) El Mecanisme de Desenvolupament Net (MDN)

En segon lloc, l'art. 12 del PK introdueix el Mecanisme de Desenvolupament Net. La seva funció és doble: d'una banda, s'encarrega d'assistir els països en desenvolupament en la consecució d'un desenvolupament sostenible; de l'altra, dóna suport a les Parts de l'annex I en el compli-

ment dels seus compromisos quantificats de limitació i reducció d'emissions. A diferència del sistema anterior, que s'articula inicialment entre els països desenvolupats que han assumit compromisos de reducció, en aquest cas el sistema funciona precisament per mitjà de la cooperació entre els països de l'annex I i els que no en formen part.

Tot i que en un començament l'establiment d'aquest Mecanisme s'havia plantejat com un fons de finançament vinculat als règims de control del compliment, la versió final que es va aprovar en el PK ens ofereix un instrument més relacionat amb els mecanismes d'aplicació conjunta. D'una banda, els països en desenvolupament poden beneficiar-se de les activitats de projectes que persegueixin aquests objectius de reducció d'emissions per facilitar la seva adaptació a les mesures que s'adoptin per reduir els efectes del canvi climàtic (art. 12.3.a). De l'altra, el Mecanisme garanteix que els països de l'annex I que vulguin invertir en projectes en els països en desenvolupament poden utilitzar les Reduccions Certificades d'Emissions (RCE, en anglès *CERs*, *Certified Emission Reductions*) que resultin d'aquestes activitats per contribuir al compliment d'una part dels seus propis compromisos quantificats de limitació i reducció d'emissions (art.12.3.b).

Per dur a terme aquest objectiu, el PK permet que les entitats públiques o privades puguin participar en el Mecanisme, sota la direcció d'una junta executiva subjecta a l'autoritat de la Reunió de les Parts, que és a la vegada l'encarregada de canalitzar els fons públics i privats per al finançament de projectes en els països en desenvolupament. A més, s'estableixen les condicions per a la realització d'aquests projectes: que la participació de les Parts s'hagi acordat voluntàriament; que hi hagi beneficis reals, mesurables i a llarg termini en relació amb la mitigació dels efectes del canvi climàtic; i que la reducció de les emissions sigui addicional a les que es produïrien en absència de l'activitat projectada.

30. Decisió 16/CP.7

La Setena COP va decidir facilitar la posta en marxa del MDN. El primer informe de la junta executiva es va presentar a la Vuitena COP de 2002, i s'hi esmentava l'inici del procés d'acreditació de les entitats que pretenen participar en el mecanisme, així com la preparació de les recomanacions sobre les modalitats i els procediments per a les activitats de projectes³¹. La Novena COP (Milà, 2003) també ha aconseguit avenços força importants en la definició i la inclusió de les modalitats dels projectes relatius a les activitats d'ús del sòl, canvis en la utilització del sòl i silvicultura (LULUCF)³² en el marc del MDN, un dels temes que ha generat més discussions des de la COP de 1998.

c) Els permisos negociables

Tenen aquest caràcter els denominats drets d'emissió o permisos negociables que es contempnen de forma expressa a l'art. 17 del PK. La seva introducció entre els països llistats a l'annex I s'explica pel fet que, en funció del seu grau de desenvolupament econòmic durant els períodes fixats al PK, alguns Estats Part poden acumular i no utilitzar les quantitats (*hot air*) que tenen atribuïdes d'acord amb els compromisos quantificats de limitació i reducció d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. Amb l'establiment d'aquests permisos negociables s'accepta de fet la possibilitat de compra-venda d'aquestes emissions per part dels Estats que assumeixin compromisos relatius als objectius quantificats, de tal manera que un Estat que excedeixi la seva quota d'emissions pugui «comprar» a un altre Estat la part no utilitzada de les seves. En el fons, la transferència d'aquestes emissions cap a un país que vulgui fer-les servir no representarà probablement una clara reducció d'emissions per al país exportador, ja que en tot cas suposa un increment respecte de les emissions reals que s'haurien produït en absència de la possibilitat de comerciar-hi.

La Setena COP estableix els criteris d'el·ligibilitat per permetre als països de l'annex I la participació en aquest mecanisme: la ratificació prèvia del PK i el compliment dels compromisos relatius a la informació i l'aplicació de les metodologies per a l'elaboració dels inventaris nacionals i els registres d'emissions. A més, la Decisió 18/CP.7³³ adoptada a Marràqueix dóna als països de l'annex I la possibilitat d'autoritzar les persones jurídiques a transferir o adquirir URE, si bé hi fixa determinades condicions: l'elaboració i actualització periòdica per l'Estat d'un registre d'aquestes entitats, i la prohibició de que aquestes persones jurídiques puguin adquirir o transferir drets d'emissió durant el període de temps en que l'Estat no compleixi els criteris d'el·ligibilitat.

Davant de la posició dels països desenvolupats, liderats pels Estats Units i favorables a una concepció àmplia del sistema dels permisos negociables³⁴, els països en desenvolupament han manifestat el seu temor que aquest mecanisme solament serveixi perquè els països de l'annex I (per ara els únics amb capacitat per participar en el sistema i, per tant, amb capacitat de determinar el preu) «comprin» drets d'emissió a baix preu (fet que també podria devaluar les transferències d'emissions que es puguin produir en el marc del Mecanisme de Desenvolupament Net) i acabin per consolidar la base d'un autèntic dret de propietat irrevocable sobre aquestes emissions. Els països en desenvolupament han advertit també del perill que els països de l'annex I puguin ignorar l'obligació de l'adopció de polítiques nacionals dirigides a la reducció i a la limitació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle en les seves jurisdiccions, amb el risc que al final es produeixi un efecte totalment contrari al desitjat. És a dir, que el comerç d'emissions es converteixi en un vehicle per debilitar els compromisos assumits en matèria de limitació i reducció d'emissions, cosa que implicaria una vio-

31. Decisió 21/CP.8, Doc. FCCC/CP/2002/7

32. Decisió -/CP.9, *Modalities and procedures for afforestation and reforestation project activities under the Clean Development Mechanisms in the first commitment period of the Kyoto Protocol*.

33. Doc. FCCC/CP/2001/12/Add.2

34. Decisió 5/CP.1, Doc. FCCC/CP/1995/7/Add.1

lació clara de l'esperit del PK i dels principis recollits al CMCC.

C1.2.4. El control del compliment de les obligacions subscriïtes en el Conveni Marc sobre el Canvi Climàtic i en el Protocol de Kyoto

C1.2.4.1. Els mecanismes de supervisió i vigilància

Tant el CMCC com el PK estableixen l'obligació dels Estats part d'elaborar i presentar, davant la COP, comunicacions nacionals (art. 12 del CMCC i art. 7 del PK). A més, l'art. 7 del CMCC preveu l'avaluació d'aquestes comunicacions nacionals pels òrgans competents del Conveni, i l'art. 8 del PK ha introduït un procediment d'examen i avaluació addicional per part de grups d'experts. En aquest àmbit, tres són les principals obligacions d'informació que tenen els Estats: D'una banda, totes les Parts han de facilitar inventaris nacionals de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, així com una explicació general dels passos que s'estan donant per implementar el CMCC. Per tal d'ajudar les Parts, en particular les de l'annex I, en el compliment d'aquesta obligació i facilitar el procés d'examen dels inventaris nacionals anuals, la Vuitena COP de 2002 ha adoptat, finalment, les directrius revisades relatives als inventaris de gasos amb efecte d'hivernacle³⁵. De l'altra, els països de l'annex I tenen l'obligació addicional de sotmetre comunicacions nacionals en les quals s'inclouï una descripció detallada de les polítiques i mesures adoptades per mitigar el canvi climàtic, així com les estimacions específiques dels efectes d'aquestes polítiques i mesures en les emissions antropogèniques. Addicionalment, els països de l'annex II han d'incloure en les seves comunicacions nacionals la informació relativa a les mesures que hagin adoptat per complir amb les obligacions del CMCC relatives a la transferència de recursos financers i tecnològics als països en desenvolupament.

C1.2.4.2. El Procediment Consultiu Multilateral

L'art. 13 del CMCC preveu la institucionalització d'un mecanisme consultiu multilateral, l'establiment del qual s'està discutint des de 1995 i que ha cristal·litzat fins ara en l'elaboració d'una proposta aprovada provisionalment per la Quarta COP a Buenos Aires el 1998³⁶, amb importants excepcions³⁷. La seva adopció definitiva continua encara pendent.

En termes generals, l'establiment d'un mecanisme d'aquesta mena ha de proveir d'un sistema per detectar, prevenir i resoldre les qüestions relatives a la implementació del CMCC. Des d'aquesta perspectiva, el seu establiment es fonamenta en el reconeixement del fet que en ocasions l'incompliment no és el resultat de la voluntat de l'Estat, sinó de circumstàncies econòmiques, socials o tecnològiques que escapen al seu control. Té, doncs, un caràcter multifuncional, que va des de l'assessorament i l'assistència a les Parts fins a la prevenció de possibles conflictes, per mitjà de la realització d'accions positives per promoure el bon funcionament «fisiològic» del conveni i evitar que sorgeixin situacions «patològiques», sense que això, naturalment, suposi un impediment a les Parts per recórrer quan ho considerin necessari a altres mecanismes previstos al Conveni o al Protocol.

C1.2.4.3. El Procediment de Conformitat

L'art. 18 del PK es refereix explícitament a la necessitat d'establir «els procediments i els mecanismes adequats i efectius per determinar i presentar els casos que no compleixen les disposicions del Protocol, així com elaborar una llista indicativa de les conseqüències que això comporta, tenint en compte la causa, el tipus, el grau i la freqüència de l'incompliment». La decisió relativa a aquest procediment va adoptar-se a la Setena COP a Marràqueix³⁸.

36. Doc FCCC/AG13/1998/2, Annex 2

37. Decisió 10/CP.4, Doc. FCCC/CP/1998/16/Add.1

38. Decisió 24/CP.7, Doc. FCCC/CP/2001/13/Add.3.

35. Decisions 18/CP.8 i 19/CP.8, Doc. FCCC/CP/2002/7/Add.2

El Procediment de Conformitat comprèn aspectes vinculats amb la diplomàcia preventiva, la facilitació i l'assessorament. Això explica la seva articulació en dues sales: la de la facilitació i la del compliment (*enforcement*), dos procediments diferents que comporten conseqüències diferents, i que, a més a més, es poden posar en marxa sense perjudici dels mecanismes de solució de controvèrsies previstos al CMCC i al PK.

L'òrgan principal el constitueix el comitè de compliment, compost per 20 membres (10 per cada sala), d'acord amb el criteri de representació regional equitativa propi de les NU, i tenint en compte l'equilibri entre els països llistats a l'annex I del CMCC i els que no hi són. Si no és que es decideix altra cosa, el comitè es reuneix dos cops l'any, i adopta les seves decisions, en principi, per consens. Quan no és possible assolir el consens, el comitè es pronuncia per una majoria de 3/4 parts dels membres presents i votants. Això no obstant, l'adopció de decisions en el marc de la sala de compliment exigeix que aquesta compregui la majoria dels membres procedents de països de l'annex I presents i votants, així com la majoria dels membres dels països no inclosos a l'annex I presents i votants.

Un dels aspectes principals de l'establiment d'aquest mecanisme ha estat la determinació de les conseqüències de l'incompliment del PK. En el supòsit de la vulneració greu de les obligacions del PK (per exemple, l'excés en les quotes d'emissió assignades), s'ha acordat la deducció de la quota assignada en el segon període de compromís d'un nombre de tones igual a 1,3 vegades la quantitat de tones en què s'han excedit les emissions, i la suspensió de la qualitat d'Estat elegible per participar en el règim de comerç de drets d'emissions previstos a l'art. 17 del PK³⁹.

39. Secció XV, par. 5 de la Decisió 24/CP.

C1.2.5. Els procediments de solució pacífica de controvèrsies

La clàusula de solució pacífica de les controvèrsies que conté l'art. 14 del CMCC, aplicable *mutatis mutandi* al PK, estipula un sistema de solució en què es combinen procediments el recurs als quals té un caràcter obligatori (la negociació amb caràcter previ i la conciliació) amb d'altres l'acceptació dels quals és facultativa (la solució judicial i arbitral), a més de la possibilitat de recórrer, en qualsevol moment, a altres mitjans escollits per les Parts en controvèrsia.

No obstant, la pràctica indica que els procediments jurisdiccionals per a la solució pacífica de controvèrsies s'invoquen molt rarament en matèria de protecció del medi ambient, i són molt pocs els casos d'aquest tipus que fins ara s'han sotmès a un procediment judicial o arbitral. De fet, el caràcter contradictori, formalista, i essencialment bilateral dels mecanismes tradicionals de solució de controvèrsies internacionals presenta clares dificultats d'encaix amb un marc que sovint exigeix determinades capacitats, a més de la voluntat política dels Estats, per complir els seus compromisos (acció preventiva més que no repressiva); i que requereix amb molta freqüència una resposta global de la comunitat internacional. Aquesta situació ha generat una certa tendència a la utilització de procediments més flexibles, com els que s'acaben de mencionar, en el marc dels quals, si es plantegen qüestions que poden convertir-se en una controvèrsia, s'evita el procediment judicial.

C1.3. La participació de la Comunitat Europea en el règim del Canvi Climàtic

C1.3.1. L'atribució d'obligacions en matèria de limitació i de reducció d'emissions. Referència específica a la «bombolla europea»

Un supòsit especial, pel que fa a l'atribució dels compromisos de reducció i limitació de les emissions dels gasos amb efecte d'hivernacle, és el que es produeix entre els estats membres de

la Unió Europea⁴⁰, tots ells inclosos en l'annex I del CMCC i a l'annex B del PK. Així, l'art.4 del PK permet que el compliment d'aquests compromisos pugui dur-se a terme entre un grup de Parts de l'annex I mitjançant l'establiment d'objectius quantificats conjunts que posteriorment es distribueixen internament en diferents porcions, segons la capacitat econòmica i el grau de desenvolupament dels Estats que hi participen. Tot i que aquesta disposició es refereix en general a actuacions conjuntes que es duguin a terme en el marc d'organitzacions internacionals d'integració econòmica, aquesta és, en definitiva, la situació prevista per a la Comunitat Europea (des d'ara CE) i el que es coneix, en la terminologia del CMCC, com la «bombolla europea».

Això ha exigint que la CE fixés en el Consell de Medi Ambient de 16 i 17 de juny de 1998⁴¹, i confirmés en la Decisió del Consell de 25 d'abril de 2002⁴², per la qual es ratifica el Protocol de Kyoto, les contribucions dels Estats membres (*burden sharing agreement*) en matèria de reducció de les emissions dels sis gasos contemplats al PK, dins de l'objectiu de reducció del 8% a què havia compromès per al primer període (2008/2012)⁴³. Aquesta distribució, que ha d'anar acompanyada de l'adopció de les polítiques i mesures nacionals i comunitàries necessàries,

s'estableix finalment de la manera següent: Luxemburg: -28%; Dinamarca: -21%; Alemanya: -21%; Àustria: -13%; Regne Unit: -12,5%; Bèlgica: -7,5%; Itàlia: -6,5%; Països Baixos: -6%; França: 0%; Finlàndia: 0%; Suècia: +4%; Irlanda: +13%; Espanya: +15%; Grècia: +25%; i Portugal: +27%.

Cal tenir en compte que la Comissió de la Comunitat Europea, després d'establir les emissions anuals de referència definitives (de conformitat amb els compromisos quantificats de limitació i reducció de l'Annex II de la decisió) determinarà, com a màxim el 31 de desembre de 2006, els nivells d'emissions atribuïts a la Comunitat Europea i a cadascun dels Estats Membres en termes de tones equivalents de CO₂, i per tant, a Espanya (art. 3).

En el fons, la «bombolla europea» ha estat una exigència i una necessitat política, tant en termes de solidaritat entre els Estats membres com per la necessitat d'evitar el risc que els Estats membres que fins ara han tingut un nivell relativament baix d'emissions i que encara poden créixer haguessin dificultat la ratificació del PK per part de la Comunitat Europea. D'altra banda, també és cert que sense la «bombolla», cap dels Estats membres, individualment, hagués pogut fer prevaler els seus interessos en el marc de les negociacions del PK davant d'Estats com els USA, el Japó o la Xina.

En la pràctica, la «bombolla europea» implica el compliment conjunt dels compromisos de reducció i limitació d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle a la CE, és a dir, l'assoliment del nivell combinat de reducció del 8% establert a l'annex B del PK en el primer període de compromís. La Comunitat Europea i els Estats Membres, i per tant, l'Estat espanyol, en haver decidit complir els compromisos de forma conjunta, són coresponsables que la Comunitat compleixi el seu compromís quantificat de reducció d'emissions. Cal tenir present que, d'acord amb l'article 10 del Tractat de la Comunitat Europea

40. La Comunitat Europea i els seus Estats membres són Part al CMCC i han ratificat el PK. Vid. Decisió del Consell 94/69/CE, de 15.12.1993 relativa a la conclusió del Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, DOCE L 33, 7.2.1994; i Decisió del Consell 2002/358/CE, de 25.4.2002 relativa a l'aprovació, en nom de la CE, del Protocol de Kyoto al Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, DOCE L 130, 15.5.2002.

41. Consell de la Unió Europea, Consell de Medi Ambient, Luxemburg, 16-17 de juny de 1998, Comunicat de Premsa, sessió núm. 2106 i *Europe*, núm. 7244, 18 de juny de 1998

42. Decisió del Consell 2002/358/CE, de 25.4.2002 relativa a l'aprovació, en nom de la CE, del Protocol de Kyoto al Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, DOCE L 130, 15.5.2002. Vid. també el Doc. FCCC/CP/2002/2, que conté l'Acord entre la Comunitat Europea i els seus Estats membres en virtut de l'art. 4 del Protocol de Kyoto.

43. Vid. Decisió del Consell de 25 d'abril de 2002 (punt 10 de l'Exposició de Motius)

(des d'ara TCE), els Estats Membres, individual i col·lectivament, tenen l'obligació d'establir mesures adequades, generals o particulars, per tal d'assegurar el compliment, també, de les obligacions internacionals subscrietes per la Comunitat Europea, facilitar-ne la realització i abstenir-se de qualsevol mesura que posi en perill el seu assoliment. La «bombolla europea» no cobreix, però, el compliment d'altres obligacions subscrietes pels Estats membres i la Comunitat Europea en virtut del CMCC i del PK, l'execució de les quals en tot cas seguirà, a nivell comunitari, els criteris generals aplicables al compliment dels acords mixtos. Això afecta, d'una banda, l'adopció de polítiques i mesures nacionals per mitigar el canvi climàtic, l'elaboració, aplicació i publicació periòdica dels inventaris nacionals de gasos amb efecte d'hivernacle i dels programes nacionals d'actuació, la preparació de les polítiques sectorials nacionals per a la seva adaptació als impactes del canvi climàtic; de l'altra, la presentació de comunicacions nacionals periòdiques i la informació als òrgans del CMCC i del PK i, finalment, la promoció i difusió de les accions d' R+D, l'intercanvi d'informació i la formació en matèria de canvi climàtic, així com la transferència de recursos financers i tecnològics als països en desenvolupament. En aquest punt cal recordar la referència que el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (des d'ara TJCE) ha fet en el dictamen 1/94 de 15 de novembre de 1994 al deure de cooperació entre les institucions comunitàries i els Estats membres en el compliment de les obligacions internacionals, sens perjudici dels criteris generals de distribució de competències entre la CE i els seus Estats membres⁴⁴.

No obstant, un cop admesa la possibilitat de la «bombolla», l'art.4 del PK és poc precís en les condicions que han de concórrer en l'establiment d'objectius quantificats conjunts: la notificació de l'acord a la Secretaria, la temporalitat de l'acord, i la responsabilitat individual i con-

junta de cadascuna de les Parts en l'acord i de l'organització si no s'assoleix el nivell combinat de reducció de les emissions (fet que exigeix l'establiment d'un procediment de vigilància i control a nivell intracomunitari). D'altra banda, l'art. 4 del PK introdueix una nota de rigidesa important a la clàusula que permet la bombolla europea: la impossibilitat d'alterar els compromisos de reducció d'emissions vigents en el supòsit que es produeixi una modificació en la composició de l'organització. L'única referència en aquest punt la trobem en la Decisió del Consell de 2002, en la que, d'una banda, es remet a l'art.10 del Tractat de la Comunitat Europea (des d'ara TCE), d'acord amb el qual els Estats membres, individualment o conjuntament, tenen l'obligació d'adoptar totes les mesures apropiades per garantir el compliment de les obligacions internacionals de la CE; i de l'altra, deixa la fixació definitiva de les emissions anuals de referència de la CE i els seus Estats membres en el moment de l'entrada en vigor del PK.

C1.3.2. Delimitació i abast de les competències comunitàries en matèria de canvi climàtic

C1.3.2.1. La determinació de la competència de la CE

La CE, com d'altres organitzacions internacionals, ha estat creada per a la consecució de determinats objectius, el que implica la realització de certes funcions que, per tal que puguin dur-se a terme requereixen una atribució de competències a les institucions encarregades d'executar-les. En aquest sentit, la CE només té aquelles competències que li han estat atribuïdes en virtut dels Tractats constitutius, expressament o implícitament, i la seva activitat es desplega únicament en els àmbits en els quals els Estats membres han acceptat transferir l'exercici d'aquestes competències a les institucions comunitàries. L'art. 10 del TCE reafirma aquest principi d'atribució de competències.

Pel que fa al canvi climàtic, el TCE no conté una única base jurídica que permeti fonamentar l'a-

44. Dictamen 1/94, de 15.11.1994, Rec. TJCE, 1994, p. I-5267

dopció, de forma general, d'aquest tipus de mesures per part de la CE. Al contrari, en funció de la naturalesa i el contingut de la mesura que el Consell (conjuntament amb el Parlament, segons els casos) desitgi adoptar, aquesta institució podrà recórrer a diverses bases jurídiques, com l'art. 37 (política agrícola), l'art. 93 (política fiscal), l'art. 71 (política de transport), l'art. 95 (aproximació de legislacions per a la consecució del mercat interior), l'art. 133 (política comercial), o l'art. 175 (política ambiental). En aquest sentit, la jurisprudència del TJCE ha entès que la base jurídica es determinarà en funció de l'objectiu i la finalitat principal de la disposició que es vol adoptar⁴⁵ i de fet, tot i el seu caràcter transversal, les mesures que la CE ha adoptat fins ara en relació amb el fenomen del canvi climàtic s'han fonamentat, en la seva majoria, en l'art. 175 del TCE.

C1.3.2.2. L'exercici de la competència per part de la CE

Un cop establerta de competència de la CE, es planteja la qüestió de la forma en que aquesta competència s'exercirà, que pot variar en funció de la mesura en que un determinat àmbit d'actuació estigui obert a la intervenció comunitària. Així, en algunes matèries la CE exerceix les seves competències de manera exclusiva. En aquests casos la CE concentra tots els poders decisius, ja que li corresponen la totalitat de funcions normatives i, sovint, també executives, sobre una determinada matèria, si bé en ocasions els Estats membres poden assumir funcions merament executives o de gestió. En altres àmbits, la majoria, la CE no disposa més que d'una competència concurrent i comparteix les funcions normatives amb els Estats membres, de forma que en el procés decisor i en funció de l'abast de la intervenció comunitària, cada un dels dos nivells conserva la seva capacitat pel que fa a les funcions normatives o d'innovació de l'ordena-

ment jurídic, i poden adoptar actes legislatius, administratius o reglamentaris en virtut d'una competència que els hi pertany com a pròpia.

En l'àmbit del canvi climàtic, la implementació de les disposicions del CMCC i del PK afecta matèries que cauen sota l'àmbit competencial de la Comunitat Europea i dels Estats membres. De fet, en matèria de medi ambient l'art. 174.1 del TCE, que determina l'abast de la competència comunitària, ja estableix que la CE «contribuirà» a la conservació i a la millora de la qualitat del medi ambient. A més, l'art. 176 del TCE fa una reserva expressa del dret dels Estats membres a mantenir o adoptar mesures de major protecció. Per tant, es tracta d'una competència clarament compartida entre la CE i els Estats membres. Una competència compartida l'exercici de la qual, d'altra banda, està subjecta, en virtut de l'art. 5 del TCE, a la exigència de dos requisits previs: el principi de la proporcionalitat amb relació a la intensitat de l'acció comunitària, i el principi de la subsidiarietat amb relació a l'apreciació de la necessitat de la intervenció comunitària.

Per tant, la intervenció comunitària tindrà lloc quan l'acció comuna reforci efectivament les actuacions dels Estats membres per reduir i limitar les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, i variarà segons l'àmbit afectat per la mesura. De la seva intensitat també dependrà l'instrument comunitari que s'utilitzi: actes normatius com els reglaments, les directives o les decisions; instruments de caràcter programàtic com els programes d'acció i les estratègies; o acords voluntaris amb els sectors particularment implicats per tal d'afavorir la seva participació voluntària en el sistema.

Per exemple, la CE juga un paper normatiu i executiu molt important en l'àmbit de la política agrícola comuna, en la qual té una competència exclusiva, o en la supervisió de les normes en matèria de dret de la competència o en el que es refereix al control dels ajuts de l'Estat. Això no

45. STJCE 26.3.1987, Comissió c/Consell, as.45/86, Rec. TJCE 1987, p.1493 i STJCE 2.2.1989, Comissió c/Consell, as.275/87, Rec. TJCE 1989, p. 259.

ha impedit el recurs a actes programàtics, com el Programa Europeu sobre el Canvi Climàtic (EPCC)⁴⁶, amb l'objectiu de reforçar i coordinar les polítiques i mesures comunes al nivell comunitari. En altres àmbits, la intervenció comunitària prefereix recórrer a la conclusió d'acords voluntaris, com és el cas dels que han estat subscriptes amb alguns dels principals productors d'automòbils.

C1.3.2.3. El procediment per l'adopció de les decisions comunitàries

La preferència per la utilització de l'art.175 del TCE com a base jurídica per fonamentar les actuacions relatives al canvi climàtic determina també el procediment d'adopció de les decisions en el si del Consell i la participació del Parlament Europeu en aquest procés.

Així, en aquest àmbit el Consell decideix per majoria qualificada i mitjançant el procediment de codecisió amb el Parlament Europeu (art.251 del TCE), fet que suposa un pas important pel que fa a la participació d'aquesta institució. Això no obstant, el TCE manté concessions importants al poder dels Estats membres per delimitar prèviament els principis i el desenvolupament de la política ambiental comunitària. El segon paràgraf de l'art. 175 del TCE recull una excepció significativa a l'exigir la unanimitat del Consell i la consulta al Parlament Europeu en l'adopció de decisions relatives a les disposicions de caràcter fiscal, les mesures d'ordenació territorial i d'ús del sòl, les mesures relatives a la gestió dels recursos hídrics, i les mesures relatives a l'elecció de fonts d'energia i a l'estructura general del seu abastament. En aquests casos, l'adopció de les mesures comunitàries depèn encara exclusivament de la voluntat dels executius dels Estats membres i queda sotmesa a la possibilitat del veto per part de qualsevol d'ells. Això és el que ha succeït, per exemple, amb la proposta de Directiva relativa a la introducció d'una taxa per a les emissions de diòxid de carboni i l'energia,

que es va presentar el 1992 i que ha retirat finalment la Comissió per la forta oposició d'alguns dels Estats membres (d'una banda, els països de la «cohesió» –Espanya, Grècia, Portugal i Irlanda– reclamaven finançament estructural addicional per acceptar la proposta; de l'altra, França rebutjava l'aplicació de la taxa al sector de l'energia nuclear; i finalment el Regne Unit considerava més apropiat la implantació de la taxa a nivell nacional).

La determinació del mecanisme per a l'adopció de les decisions comunitàries en el context del canvi climàtic no és, doncs, una qüestió irrellevant. Una altra mostra de la seva importància es troba, per exemple, en els debats que van precedir la ratificació per la CE del CMCC i del PK. En principi, i d'acord amb l'art. 300 del TCE, el Consell, igual que ho fa respecte a l'adopció de les normes internes en matèria de política ambiental, ha de decidir la ratificació dels acords internacionals per majoria qualificada, a menys que l'acord afecti un àmbit que exigeixi, per a l'adopció de normes internes, la unanimitat. Atès que, com ja s'ha mencionat, el paràgraf segon de l'art. 175 del TCE requereix un pronunciament per unanimitat, i que el règim del canvi climàtic afecta el sector energètic i pot tenir una incidència en l'aplicació de mesures fiscals, alguns Estats membres, principalment el Regne Unit i França, van reclamar l'aplicació d'aquest mecanisme de votació per decidir la conclusió dels dos acords internacionals per part de la CE. Finalment la qüestió es va resoldre per la via de l'acord polític en el si del Consell⁴⁷, i la decisió sobre la ratificació dels acords es va produir, tant en un cas com en l'altre, per majoria qualificada⁴⁸.

47. 2413th European Council of Environmental Ministers, Brussels, 4.3.2002, <http://ue.eu.int/en/summ.htm>

48. Decisió del Consell 94/69/CE, de 15.12.1993 relativa a la conclusió del Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, DOCE L 33, 7.2.1994; i decisió del Consell 2002/358/CE, de 25.4.2002 relativa a l'aprovació, en nom de la CE, del Protocol de Kyoto al Conveni Marc de les Nacions Unides sobre el Canvi Climàtic, DOCE L 130, 15.5.2002

46. COM(2000)88, de 8.3.2000

C1.3.2.4. L'adopció d'instruments comunitaris relatius al canvi climàtic

En exercici de les seves competències, la Comunitat Europea ha adoptat, per tal d'assolir els nivells de reducció d'emissions acordats, instruments i mesures de caire programàtic i també normes concretes amb un contingut obligacional precís dirigit als Estats Membres. A la vegada, i amb la voluntat d'assolir un lideratge a nivell internacional, també ha desplegat la seva activitat per facilitar i promoure la posada en marxa del PK.

a) Les mesures de caràcter programàtic

- i) Estratègia de la UE per al Desenvolupament Sostenible⁴⁹

Presentada per la Comissió al Consell Europeu de Goteborg el juny del 2001, l'Estratègia s'articula en tres grans pilars: propostes i recomanacions per tal de millorar l'efectivitat i l'eficàcia de l'acció comunitària en el marc del desenvolupament sostenible; establiment d'objectius i fites específiques a nivell de la CE; i la implementació i revisió de l'estratègia. En matèria de canvi climàtic es recullen diverses mesures: la reducció anual d'un 1% del nivell de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle l'any 1990 fins el 2020, l'establiment d'objectius ambientals específics amb relació a la imposició tributària sobre l'energia, la supressió progressiva fins el 2010 dels subsidis a la producció i al consum de combustibles fòssils, i la utilització, el 2010, d'un 7% de combustibles alternatius en el consum d'automòbils.

- ii) Sisè Programa d'Acció Ambiental⁵⁰

El Sisè Programa de 2001, adoptat per mitjà de la decisió del Parlament Europeu i del Consell 1600/2000/CE, emfatitza la necessitat de l'actuació comunitària en matèria de

canvi climàtic. A curt termini, l'objectiu és garantir la reducció d'un 8% de les emissions respecte dels valors de 1990 en el primer període de compromís. A llarg termini, la Comunitat es comprometia a una reducció global d'entre un 20% i un 40% de les emissions respecte els valors de 1990. Per dur a terme aquests objectius, el Programa contempla la preparació de tota una sèrie d'accions: l'establiment d'un sistema de comerç d'emissions de CO₂ d'àmbit comunitari; l'elaboració d'un inventari dels subsidis nacionals a l'energia i l'examen de la seva compatibilitat amb els objectius del canvi climàtic; la promoció i el suport al desenvolupament de fonts d'energia renovable, per mitjà de directives comunitàries; la utilització d'instruments de mercat; la promoció de l'estalvi d'energia i de l'eficiència energètica; la promoció dels acords voluntaris per a la reducció d'emissions, la identificació d'accions per a la reducció d'emissions procedents de l'aviació civil, i el desenvolupament i la promoció d'accions de R+D a nivell comunitari.

- iii) Programa Europeu sobre el Canvi Climàtic⁵¹ (EPCC)

L'EPCC identifica els elements de l'estratègia europea, amb l'objectiu de reforçar i coordinar les polítiques i mesures en matèria de canvi climàtic a nivell comunitari, suplementàries a les que adoptin els Estats membres per complir els compromisos adquirits en virtut del PK. L'estratègia que recull el programa és doble: d'una banda, l'establiment d'un sistema de comerç d'emissions dins de la CE; de l'altra, l'adopció de mesures prioritàries en l'àmbit de l'energia, la indústria i els transports. En principi, l'abast de l'EPCC es limita a les accions necessàries per l'assoliment de la quota de reducció comunitària del -8%, però també preveu actuacions amb una perspectiva a mitjà i llarg

49. <http://europa.eu.int/comm/environment/eussd/index.htm>

50. D.O.C.E L24, de 10.9.2002

51. COM(2000)88, 8.3.2000

termini, que comprenen des de la cooperació internacional per a la transferència de tecnologia, fins a les accions de formació i educació en matèria de canvi climàtic.

En la seva primera fase (2000-2001)⁵², el Programa identifica i preveu un conjunt d'accions prioritàries a dur a terme en els anys 2002-2003. Entre d'altres mesures de caràcter sectorial, es contemplava la implementació de diverses actuacions de caràcter transversal: l'adopció d'una directiva sobre comerç d'emissions, la promoció de l'aplicació efectiva de la directiva IPPC, la revisió de la directiva sobre un mecanisme de supervisió de les emissions de CO₂ i altres gasos amb efecte d'hivernacle⁵³, i l'adopció d'una directiva sobre mecanismes basats en la realització de projectes, inclosos el compliment conjunt i el MDN⁵⁴. Des d'una perspectiva sectorial, per exemple, i en l'àmbit energètic, es preveia l'adopció d'un marc normatiu específic amb relació als requisits mínims d'eficiència energètica dels equipaments d'ús final, la gestió de la demanda energètica, la promoció dels sistemes combinats d'escalfor i potència; i en l'àmbit de la indústria, l'adopció d'una directiva sobre gasos fluorinats⁵⁵. En la segona fase de l'EPCC (2002-2003), el programa d'implementació, amb l'objectiu de recolzar la realització de les prioritats identificades en la primera fase, es centra en els mecanismes de flexibilitat, l'agricultura, els receptors i dipòsits, i els boscos.

b) El desenvolupament de mesures de caràcter normatiu

- i) Inventari Europeu d'Emissions Contaminants (IEEC, en anglès *EPER, European Pollution Emissions Register*)⁵⁶

52. COM(2001)580, 23.10.2001

53. COM(2003)51, 5.2.2003

54. COM(2003) 403, 23.7.2003

55. COM(2003)492, 11.8.2003

56. Decisió de la Comissió 2000/479/CE, de 17 de juliol de 2000, rela-

tiva a la realització d'un inventari europeu d'emissions contaminants (EPER) d'acord amb l'article 15 de la directiva 96/61/CE del Consell relativa a la prevenció i al control integrats de la contaminació, DOCE L 192, de 28.7.2000

57. DOCE L 257, 10.10.1996

58. L'accés a l'EPER és disponible a la pàgina web <http://eper.eea.eu.int/eper>. També a la pàgina web espanyola <http://www.eper.es.com>

La directiva 96/61/CE, de 24 de juny 1996⁵⁷, relativa a l'establiment d'un sistema integrat de control de la contaminació, estableix la publicació per part de la Comissió, cada tres anys i sobre la base de la informació transmesa pels Estats membres, d'un inventari de les principals emissions a l'aire, a l'aigua i al sòl, així com de les fonts de procedència. L'inventari recull les emissions i els abocaments de les instal·lacions situades en territori comunitari que realitzin alguna de les activitats que figuren a l'annex I de la directiva IPPC, si bé d'entrada únicament cobreix, a partir de determinats l·lindars, un nombre limitat de substàncies, i es nodreix de la informació prèviament tramesa pels Estats membres. D'acord amb la decisió que regula l'Inventari, els Estats hauran d'informar la Comissió de les emissions. Cada tres anys, a partir de juny de 2003, hauran de presentar un informe general a la Comissió amb les dades sobre les emissions del 2001 o, a manca d'aquestes dades, referides al 2000 o 2002. El proper any serà, doncs, el 2006, i cobrirà les emissions del 2004. Aquestes dades són accessibles i disponibles, des de febrer de 2004, per la via del registre públic EPER, que actualment ja proporciona tota la informació sobre les majors activitats industrials⁵⁸. D'altra banda, l'inventari compleix una doble funció: l'inventari pot prioritzar les fonts contaminants més importants en interès de la transparència, al mateix temps que les dades d'emissió enregistrades poden fer-ne un instrument per a la política ambiental.

- ii) La directiva 2003/87/CE del Parlament Europeu i el Consell, de 13 d'octubre 2003, per la d'hivernacle⁵⁹.

La directiva ETS (*European Emmission Trading System*) té com objectiu l'establiment del marc legal per al comerç d'emissions a la CE. Pretén la integració dels sistemes nacionals de seguiment de les emissions dels gasos amb efecte d'hivernacle i l'assignació de les quotes dels drets d'emissió a nivell comunitari, com a preparació del sistema internacional de comerç d'emissions previst al PK a partir del 2008. Les disposicions de la directiva s'apliquen des del 31 de desembre 2003.

Tot i que afecta, en principi, els sis gasos amb efecte d'hivernacle que es contemplen al PK, el mecanisme de comerç d'emissions que s'estableix a la directiva es limita a l'assignació de quotes de CO₂. Pel que fa a les instal·lacions, queden cobertes per la directiva les instal·lacions que duen a terme activitats energètiques, de producció i transformació de metalls ferrosos, hidrocarburs, indústries minerals, i de fabricació de pasta de paper i cartó, d'acord amb el que es disposa a l'annex I i sens perjudici de la seva futura extensió a altres sectors. D'altra banda, la directiva no impedeix que els Estats membres puguin mantenir o establir els seus propis esquemes de comerç d'emissions procedents d'activitats o instal·lacions incloses o no a la llista de l'annex I, ni tampoc que puguin participar en altres sistemes d'àmbit internacional com a Parts que són del PK.

La directiva fa una distinció entre dos conceptes clau, els permisos que autoritzen a l'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle que expedeix l'autoritat competent (arts. 4 a 6), i els drets d'emissió (arta. 11 a 13), que la di-

rectiva defineix com «*el derecho a emitir una tonelada equivalente de CO₂ durante un periodo determinado, válido únicamente a efectos del cumplimiento de los requisitos de la presente directiva*» (art. 3) i que és en definitiva, el dret que pot transferir-se o adquirir-se a nivell nacional o comunitari.

Tots els Estats membres tenen, així, l'obligació de garantir la posada en marxa, des de l'1 de gener de 2005, d'un nou sistema de permisos d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, que caldrà expedir per part de l'autoritat competent (art. 9) amb adequació a les exigències de la directiva IPPC (Directiva 96/61/CE⁶⁰). Cal, doncs, que els Estats membres determinin quines són les autoritats competents, i si són diverses, garanteixin la seva coordinació. Per tant, des de 2005, tota instal·lació o grup d'instal·lacions⁶¹ que consti a l'Annex I, dins de l'Estat que dugui a terme emissions de CO₂, necessita disposar d'un permís específic d'aquesta índole. Les que disposin d'aquest permís hauran de trametre a l'autoritat competent, finalitzat l'any, drets d'emissió equivalents a les emissions totals que li varen ser assignades, drets que hauran estat verificats⁶².

La principal obligació dels Estats membres, a més de l'establiment del sistema de permisos d'emissió, és la de l'elaboració d'un pla nacio-

59. COM(2001)581, 26.3.2002, i COM(2003)364, 25.3.2003. El text provisional pot trobar-se a <http://www.europa.eu.int/comm/environment>

60. El permís integrat IPPC no ha d'incloure cap valor límit d'emissió pe a les emissions directes de GEH, llevat que sigui necessari. Les autoritats caldrà que modifiquin el permís, si s'escau (art. 26)

61. Es permet a l'Estat que possibiliti els titulars d'instal·lacions dedicades a una de les activitats esmentades a la directiva que agrupin les seves instal·lacions dedicades a la mateixa activitat a partir de la corresponent sol·licitud i aprovació i sempre que això no sigui rebutjat per la Comissió (art. 28).

62. La figura del verificador i els criteris de verificació són recollits a l'Annex V de la directiva. Val a dir que la proposta de directiva *linkage* (per la qual s'estableix un sistema d'intercanvi de quotes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle dins la CE, en el marc dels mecanismes de projecte MDL i AC del Protocol de Kyoto) preveu que els verificadors EMAS amb coneixements i experiència sobre activitats de mitigació de canvi climàtic puguin ser verificadors d'activitats de projectes que puguin acollir-se a l'AC dins de la Comunitat.

nal que *determinarà la cantidad total de derechos de emisión que prevé asignar durante dicho período y el procedimiento de asignación* (art. 9). Aquest Pla Nacional d'Assignació d'emissions havia d'estar llest el 31 de març del 2004 (per a un període de tres anys que comença l'1 de gener de 2005 i que finalitza el 2008. Per als períodes següents, 12 mesos abans de l'inici del període). Per donar compliment a aquest compromís, cal que les autoritats competents dels Estats membres determinin quin és el volum total de tones equivalents de CO₂ que correspon realment a les emissions de CO₂ (desestimant, per ara, les que corresponguin a emissions d'altres gasos amb efecte d'hivernacle); d'aquest total, quantes tones equivalents de CO₂ corresponen a les emissions dels sectors coberts per l'annex I de la directiva, i d'aquestes, quantes tones equivalents de CO₂ i drets d'emissió s'assignen a cada un dels sectors i, en particular, quantes tones equivalents de CO₂ i drets d'emissió s'assignen a cada un dels titulars de les instal·lacions. També han de determinar la forma d'expedició d'aquests drets i els mecanismes de seguiment i verificació. Els criteris objectius d'acord amb els quals s'ha de produir aquesta assignació a nivell nacional es recullen a l'annex III de la directiva, subjectes també a un futur desenvolupament per part de la Comissió, abans del 31 de desembre de 2003. La Comissió havia d'adoptar també, abans del 30 de setembre 2003, les directrius amb els criteris detallats per al seguiment i la notificació de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, sobre la base dels principis establerts a l'annex V de la directiva. Aquestes directrius han estat finalment adoptades per la Comissió en la decisió de 29 de gener de 2004⁶³.

Pel que fa als mètodes per assignar aquestes quotes, la directiva deixa als Estats membres

cert marge de discreció per escollir l'enfoc a utilitzar en l'assignació dels drets d'emissió entre les instal·lacions que són titulars de permisos d'emissió (en funció de les emissions històriques, en funció de les emissions previstes o segons el criteri de l'assignació al menor cost), d'acord amb les seves circumstàncies nacionals, la quota de reducció d'emissions establerta en la decisió del Consell de 2002 i els nivells d'emissió de 1990. En canvi, els Estats membres estan del tot vinculats pel que fa al mètode d'assignació (art. 10) i pel que fa a l'exigència de conformitat amb el TCE, i particularment amb els seus arts. 87 i 88 en matèria de dret de la competència (art. 11). L'art. 10 estableix, per al període de 3 anys que comença l'1 de gener de 2005, l'assignació gratuïta en un 95% de les unitats de CO₂, amb la possibilitat d'assignació per subhasta del 5% que resta. Per al període de 5 anys que comença l'1 de gener de 2008, aquesta disposició preveu l'assignació gratuïta com a mínim d'un 90% de les unitats de CO₂, i permet la subhasta del 10% que resta.

La directiva preveu també la possibilitat, tant de l'exclusió temporal de certes instal·lacions del règim comunitari, prèvia autorització expressa de la Comissió (art. 27), com de l'assignació de drets d'emissió addicionals a certes instal·lacions en cas de força major (art. 29). En aquest darrer supòsit, la Comissió havia de fer públiques les orientacions per descriure les circumstàncies en les quals queda demostrada la situació de força major abans del 31 de desembre de 2003. Igualment, permet la possibilitat d'agrupació d'instal·lacions (*pooling*) fins el 2012 quan les autoritats competents dels Estats membres autoritzin a diversos operadors que duen a terme la mateixa activitat l'agrupament de les seves assignacions d'emissions.

Cal, a més, que aquest pla es publiqui i es notifiqui a la Comissió (art. 9), que és qui finalment podrà proposar esmenes o rebutjar-

63. C(2004)130 final, dee 29.1.2004, encara no publicada al Diari Oficial.

lo (en un termini de tres mesos). Pel que fa a la publicació, aquesta s'ha de produir abans de la notificació del pla nacional a la Comissió, ja que si s'han de tenir en compte les observacions del públic, tal i com diu l'art. 9, s'entén que això ha de ser abans d'adoptar la decisió final de les autoritats nacionals competents respecte a l'assignació dels drets d'emissió. A més, tot Estat membre ha de crear i mantenir un Registre de Drets d'Emissió⁶⁴, controlable per un Administrador central de la Comissió, que portarà un registre independent de transaccions.

La directiva preveu també les diferents formes d'utilització d'aquests drets d'emissió. (art. 12) Així, aquests drets es poden: a) transferir entre persones físiques o jurídiques dins la CE, o que es trobin en tercers Estats (s'entén que hagin ratificat el PK, que figurin en el seu annex B, i que compleixin els requisits d'elegibilitat) amb qui la CE hagi conclòs acords amb aquest fi, o amb qui, en absència d'acord, la CE hagi establert un mecanisme de reconeixement dels drets d'emissió (art. 25); b) cancel·lar en qualsevol moment, a petició dels seus titulars. En principi no s'exclou la possibilitat que altres persones interessades, com per exemple una ONG, puguin comprar drets d'emissió i després cancel·lar-los, reduint així el número total de drets disponibles, ja que si bé no es poden assignar drets d'emissió a les instal·lacions no cobertes per aquest mecanisme, res no impedeix que qualsevol persona física o jurídica pugui comprar-los. En qualsevol cas, els Estats membres vetllaran per tal que els drets d'emissió puguin transferir-se entre persones en la UE i de tercers països en què es reconeixin, i que es reconeixin en qualsevol cas els drets d'emissió expedits per una autoritat competent d'un Estat membre (art. 12). Els Estats membres vetllaran també pel se-

guiment de les emissions i per tal que els titulars de les instal·lacions regulades les notifiquin cada any; caldrà haver-les verificat d'acord amb els criteris que estableix l'annex V⁶⁵ (arts. 14 i 15). Tot i que no es menciona de forma expressa, sembla que la directiva no impedeix, d'acord amb l'art. 13 del PK, la transferència (*banking*) en el període de compromís següent (2013-2017) d'aquelles assignacions que no hagin estat utilitzades en el primer període de compromís del PK (2008-2012), si bé aquesta possibilitat està subjecta als criteris establerts per la Setena COP de Marràqueix (per a les unitats de reducció que s'obtenen via projectes d'AC o del MDN, limitació del *banking* a un 25% de la quantitat que té assignada l'Estat part al PK en el període 2013-2017).

També es preveu un règim de sanció aplicable a les infraccions de les disposicions nacionals de transposició (art. 16), que cada Estat membre havia de notificar a la Comissió abans del 31 de desembre de 2003. En particular, per a aquells titulars d'instal·lacions que al finalitzar l'any no entreguin suficients drets d'emissió per cobrir les seves emissions de l'any anterior (per al període que comença l'1 de gener 2008, multa per excés d'emissions de 100 € per cada tona equivalent de CO₂ emès per la instal·lació el titular de la qual no hagi entregat drets d'emissió. En el període que comença l'1 de gener 2005, la sanció es redueix a 40 €).

Pel que fa al control del compliment de la directiva, s'estableix l'obligació dels Estats membres d'elaborar un informe anual⁶⁶, el

64. Han de constar-hi l'expedició, transferència, titularitat, cancel·lació (art. 19)

65. Si no és satisfactori l'informe verificat, no es podrà procedir a noves transferències de drets d'emissió (art. 15.2).

66. Amb relació a l'assignació de drets d'emissió, funcionament de registres, seguiment, verificació, tractament fiscal dels drets d'emissió, tot això sobre la base d'un qüestionari elaborat per la Comissió (art. 21). El mateix precepte determina que la Comissió organitzarà un intercanvi d'informació entre les autoritats competents dels Estats membres sobre aquests assumptes.

primer dels quals s'ha de presentar a la Comissió el 30 de juny de 2005 (art. 21). Entre d'altres aspectes, aquests informes s'han de referir als agencaments i al funcionament del sistema d'assignació, als registres, a l'aplicació dels mecanismes de monitoratge, informació i verificació, així com a les mesures relatives al tractament fiscal de les unitats de reducció.

Cal, doncs, tenir present el marge d'actuació que, d'acord amb la directiva, resta als Estats membres, tenint en compte que la Comissió havia de presentar abans del 31 de desembre de 2004 una proposta de modificació per incloure-hi altres activitats i gasos⁶⁷. En qualsevol cas, els Estats membres poden, a partir del 2008, aplicar el mateix règim de comerç d'emissions de la directiva a activitats i instal·lacions addicionals i també a gasos altres que CO₂, CH₄, N₂O, HFC, PFC i SF₆, prèvia aprovació de la Comissió. A partir del 2005, els Estats membres podran aplicar el mateix règim de comerç d'emissions, a les instal·lacions enumerades ara a la directiva, però que estan per sota dels límits de capacitat esmentats a l'Annex (art. 24). Els Estats també poden sol·licitar a la Comissió l'exclusió de determinades instal·lacions del règim comunitari fins el 31 de desembre del 2007 (art. 27).

- iii) La Decisió 280/2004/CE del Parlament Europeu i el Consell, d'11 de febrer de 2004, relativa a un mecanisme de seguiment de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle a la Comunitat i de l'aplicació del Protocol de Kyoto⁶⁸.

Aquesta decisió substitueix la decisió del Consell 93/389/CE relativa a l'establiment de mecanismes de supervisió de les emis-

sions de CO₂ i d'altres gasos amb efecte d'hivernacle, modificada per la decisió 1999/296/CE⁶⁹. La nova decisió estableix el mecanisme de seguiment de les emissions antropogèniques amb efecte d'hivernacle i l'avaluació dels compromisos adquirits per la CE i els Estats membre, permet l'harmonització futura de la informació relativa a les previsions d'emissions de la una i dels altres, i adapta aquest mecanisme a les exigències d'informació i a les orientacions polítiques establertes en aquesta matèria per la Setena COP de Marràqueix i Bonn. En particular, amb la seva aprovació es pretén reforçar la cooperació i coordinació entre els Estats membres per compilar l'inventari de gasos amb efecte d'hivernacle, i determinar l'avaluació dels avenços i els procediments d'examen i compliment que permeten que la Comunitat compleixi les seves obligacions internacionals relatives a la presentació d'informes.

Com a mesures concretes, apuntem que amb la seva aprovació, esdevé exigència comunitària la realització dels Programes Nacionals de reducció d'emissions, que hauran de posar-se a disposició del públic i dels quals caldrà informar a la Comissió en un termini de tres mesos des de la seva adopció.

La decisió exigeix també que els Estats membres informin a la Comissió, abans del 15 de gener de cada any (amb la possibilitat de sotmetre dades actualitzades o addicionals abans del 15 de març de cada any), dels avenços demostrables que s'hagin produït fins aleshores respecte les emissions de gasos⁷⁰, la comptabilització d'aquests emissions, la informació relativa als inventaris i els registres nacionals, etc., per tal de permetre a la insti-

67. S'hi esmentaria, expressament, la seva ampliació cap el sector químic, de l'alumini i dels transports.

68. DOCE L 49, de 19.2.2004

69. DOCE L 167, 9.7.1993 i DOCE L 117, 5.5.1999

70. Incloent, entre d'altres punts, referència expressa a quins organismes legals han estat autoritzats a participar en els mecanismes previstos als articles 6 i 12 del PK (article 3.1.h de la proposta).

tució comunitària l'elaboració de l'informe anual obligatori que la CE ha de presentar davant dels òrgans del CMCC, conjuntament amb els informes nacionals, abans de 1 de gener de 2006.

A partir de les dades que subministren els Estats membres, es preveu també l'elaboració anual per part de la Comissió de l'inventari comunitari dels gasos amb efecte d'hivernacle que la CE també ha de presentar davant dels òrgans del CMCC, pel qual es requereix als Estats membres que, abans del 31 de desembre de 2005, estableixin els sistemes d'inventaris nacionals d'acord amb les disposicions del PK.

Igualment els Estats membres han de remetre a la Comissió, per primer cop abans del 15 de març de 2005, i cada dos anys des d'aleshores, la informació relativa als avenços demostrables pel que fa a les polítiques i mesures nacionals, amb les previsions nacionals d'emissió corresponents als anys 2005, 2010, 2015 i 2021. Per últim, hi haurà un Registre europeu (coordinat amb els registres estatals) per garantir la comptabilització exacta de l'emissió, manteniment, transferència, anul·lació i retirada de les unitats de quantitats atribuïdes, unitats d'absorció, URE i RCE. Aquests registres incorporaran els registres que cal establir d'acord amb la directiva ETS. Es permet que els Estats membres i la CE puguin portar els registres de forma consolidada amb un o més Estats Membres.

- iv) La directiva 2004/101/CE, del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'octubre de 2004, per la qual s'estableix un sistema d'intercanvi de quotes d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle dins de la CE, en el marc dels mecanismes de projecte del Protocol de Kyoto⁷¹.

La directiva *linkage* 2004/101/CE vincula l'obtenció dels ERU i els CER que es deriven de la posta en marxa dels mecanismes de l'aplicació conjunta i del Mecanisme de Desenvolupament Net del PK, amb els drets que es generen en el marc de l'esquema comunitari de comerç d'emissions. Els ERU i els CER poden, sota certes condicions, convertir-se en drets d'emissió per al seu ús en el règim comunitari de comerç d'emissions. Es tracta, en definitiva, d'equipar aquestes unitats a les quotes d'emissió comunitàries, de manera que els titulars de les empreses que participen en un d'aquests mecanismes puguin fer servir el sistema de comerç d'emissions comunitari per al compliment de les seves obligacions. En termes generals, l'objectiu és, doncs, el de facilitar l'articulació de mitjans complementaris per promoure el recurs a aquests mecanismes per part dels operadors econòmics, alhora que s'assoleix una disminució del cost de la reducció de les emissions dels gasos amb efecte d'hivernacle.

La directiva preveu que els Estats membres adoptin diverses mesures per tal de garantir que el mecanisme sigui emprat per a projectes adequats, així com la correcta conversió al règim de comerç europeu. D'aquesta manera, per exemple, per tal d'assegurar que també es redueixen les emissions en els Estats membres i que el recurs als mecanismes de flexibilitat que permeten el projectes AC i MDN és realment complementari a les mesures nacionals (és a dir, que la reducció no s'assoleix únicament a través de la participació en projectes AC o MDN), la proposta preveu la seva revisió automàtica un cop que els ERU i els CER convertits pel seu ús en el règim comunitari de comerç d'emissions assoleixin el 6% de la quantitat total dels drets assignats pels Estats membres. També es preveu l'adopció de mesures per evitar la doble comptabilitat de les emissions cobertes per la directiva ETS i les reduccions d'emis-

71. COM(2003)403, 23.7.2003

sions resultants de projectes, així com l'exclusió d'aquest sistema dels crèdits generats per determinats projectes (projectes que no generen una reducció permanent de les fonts d'emissió, projectes que poden tenir repercussions importants en la biodiversitat, projectes relatius a l'ús del sòl i la silvicultura, projectes vinculats a les activitats de les centrals nuclears, a més d'importants limitacions a projectes vinculats a les activitats de les centrals hidroelèctriques). Els Estats membres hauran de facilitar la informació pública de les activitats de projectes en què un Estat participi o autoritzi a participar a entitats privades o públiques.

- v) La proposta de directiva per a la reducció de gasos fluorinats⁷²

La proposta estableix el marc legal per a la reducció de les emissions d'hidrofluorocarburs (HFC), perfluorocarburs (PFC) i hexafluorur de sofre (SF₆). Comprèn tota una sèrie de disposicions relatives a l'harmonització de les restriccions relatives a la comercialització i l'ús d'aquests gasos i a la presentació d'informes per part dels Estats membres. La proposta afectaria, així, a productors, importadors, exportadors industrials i aquells que utilitzen equips que contenen aquests gasos.

Es tracta d'implementar totes les mesures viables des del punt de vista tècnic i econòmic per eliminar i reduir les emissions d'aquests gasos, al mateix temps que es garanteix el funcionament del mercat interior al prevenir possibles distorsions resultants de l'aplicació de mesures nacionals diferents. La futura adopció de la directiva obligarà els Estats Membres a establir programes de formació i certificació per a les persones relacionades amb activitats d'inspecció i valorització relacionada amb aquests gasos. S'estableix també un sistema d'informes periòdics, i els

72. COM(2003)492, 11.8.2003

Estats han de garantir que es compleixen les prohibicions assegurant la inspecció d'activitats i la sanció de conductes que contravenen el Reglament.

- vi) Altres mesures comunitàries vinculades amb el règim del canvi climàtic

El Programa plurianual de foment de l'eficiència energètica (SAVE)⁷³; la Decisió relativa al foment de les energies renovables (ALTENER)⁷⁴; la Directiva 2001/77/CE de setembre de 2001 sobre la promoció de l'electricitat generada a partir de fonts d'energia renovables en el mercat interior de l'electricitat⁷⁵, o la Directiva 2003/30/CE de 8 de maig de 2003 relativa al foment de l'ús de biocarburants o altres combustibles renovables en el transport⁷⁶. En l'àmbit de les mesures fiscals, destaca la directiva 2003/96/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'octubre de 2003, sobre l'establiment d'un règim d'imposició comunitari als productes energètics i de l'electricitat⁷⁷, que introdueix l'harmonització, en diferents fases, dels impostos nacionals i que és operativa des de gener de 2004.

C1.3.3. La participació de la CE en els procediments de control del compliment i d'agençament de diferències previstos al CMCC i al PK

La participació de la CE i dels seus Estats membres en els diferents mecanismes de control d'aplicació i d'agençament de diferències del CMCC i del PK planteja problemes similars als que ja s'han mencionat i que es deriven del repartiment intern de les competències que afecten les matèries pròpies d'aquests dos instruments internacionals.

73. DOCE L 79, 30.3.2000

74. DOCE L 79, 30.3.2000

75. DOCE L 283, 27.10.2001

76. DOCE L123, 17.5.2003

77. DOCE L283, 31.10.2003

Pel que fa a la legitimació activa per iniciar qualsevol d'aquests procediments, caldrà entendre que en principi tant la CE com els seus Estats membres poden plantejar als òrgans competents, independentment, qualsevol assumpte amb relació al compliment d'una altra Part. No obstant, des del punt de vista comunitari, pot haver-hi determinats elements que requereixin, més enllà del deure genèric de cooperació, l'acció conjunta de la CE i els seus Estats membres. Així, certes actuacions unilaterals poden no adequar-se suficientment a l'acord d'execució conjunta d'algunes de les obligacions subscrietes en el PK, o a la inversa, poden resultar inconsistents amb el principi de la subsidiarietat quan es duen a terme en el marc de les competències compartides. En qualsevol cas, s'ha de refusar la possibilitat que un Estat membre pugui iniciar un dels procediments previstos al CMCC i al PK per reclamar el compliment de les disposicions convencionals a un altre Estat membre. Les controvèrsies que puguin sorgir dins de la Unió Europea s'han de resoldre d'acord amb els procediments establerts pel dret comunitari, per mitjà de mecanismes de control i supervisió específics, o mitjançant les vies generals per actuar contra l'incompliment per part de l'Estat membre⁷⁸ o a través del recurs d'omissió contra l'absència d'acció de les institucions comunitàries⁷⁹.

Pel que fa a la seva legitimació passiva, és a dir a la possibilitat que un tercer Estat o grup d'Estats puguin actuar, en el marc del CMCC o del PK, contra la CE o els seus Estats membres, val a dir que caldrà estar al contingut de la reclamació. En aquells casos en què un Estat membre no compleixi les seves obligacions relatives a la limitació o la reducció d'emissions, i en la mesura en què aquesta és una actuació que queda coberta per l'execució conjunta entre la CE i els seus Estats membres, caldrà considerar que un tercer Estat no podrà dirigir-se individualment contra l'Estat membre, sinó que haurà de fer-ho

contra la CE i els seus Estats membres. L'existència d'un acord per a l'execució conjunta d'una de les principals obligacions del PK, com és la de la reducció de les emissions, implica també una responsabilitat conjunta que no poden desconèixer les altres Parts al PK. En canvi, si l'obligació pot separar-se del context determinat per la «bombolla europea», pot considerar-se que els altres Estats part en el PK no s'han de veure perjudicats per la indefinició que caracteritza la distribució de competències entre la CE i els seus Estats membres. Per tant, poden presentar una reclamació tant contra la Comunitat i els seus Estats membres conjuntament, com contra l'una o els altres independentment. S'ha de recordar aquí que, en la mesura en què tant el CMCC com el PK son acords mixtos, la prioritat, pel que fa a la seva implementació, rau en garantir l'interès dels altres Estats no comunitaris pel que fa al principi de la seguretat jurídica.

C1.4. El paper de l'Estat davant el Conveni Marc del Canvi Climàtic i el Protocol de Kyoto

Si en les pàgines anteriors hem exposat quin és el règim jurídic internacional d'intervenció sobre el canvi climàtic i, així mateix, com es concreta la participació de la Comunitat Europea en aquest, cal a continuació centrar l'anàlisi en l'àmbit estrictament estatal. No creiem necessari reproduir de nou els compromisos concrets que han estat assumits formalment per l'Estat espanyol, perquè ja han estat assenyalats prèviament i els tornarem a retrobar en l'apartat final valoratiu dels esforços realitzats i dels que resten encara per dur a terme des d'aquest nivell territorial. L'objectiu ara és determinar quins àmbits i competències específics de l'Estat es troben involucrats en matèria de lluita contra el canvi climàtic. Això ens permetrà conèixer quines actuacions estan o poden estar legitimades des d'aquest àmbit, quins són els seus límits, així com, en darrer terme, si han estat previstes, i de quina manera, fórmules de col·laboració interadministrativa quan estem davant de competències compartides/concurrents. A continuació, seran explicitades també les tasques han estat

78. Art. 226-228 TCE.

79. Art. 232-233 TCE.

Els aspectes legals de la lluita contra el canvi climàtic Isabel Pont i Castejón i Mar Campins Eritja

dures a terme fins a l'actualitat en matèria de canvi climàtic per l'Estat, tant pel que fa a l'àmbit organitzatiu, normatiu, com a l'executiu.

C1.4.1. Els àmbits i activitats afectades pels compromisos i les competències a l'abast de l'Estat.

C1.4.1.1. Els àmbits i activitats afectades i les competències estatals.

Coneixent ja quins són els compromisos adquirits per part de l'Estat espanyol en el marc internacional i de la UE, cal necessàriament recordar a continuació quins àmbits i activitats poden resultar i resulten afectats per aquells i, fonamentalment, de quines competències concretes disposa l'Estat (i quin és el seu abast) quan desitja incidir i intervenir sobre les causes i conseqüències del canvi climàtic i complir els compromisos adquirits. En general, observem que destaca, entre d'altres, la vessant ambiental del tema que ens ocupa. La Constitució espanyola (CE), com no podria ser d'una altra forma, crida tots els poders públics, sense excepció, a realitzar tasques sobre aquest sector⁸⁰. Però, quines són les competències concretes de titularitat estatal?

De forma preliminar, cal esmentar que és l'Estat, com a tal, qui presta el consentiment per obligar-se internacionalment, i subscriu tractats com el CMCC i el PK (art 94, CE). L'Estat gaudeix de competència exclusiva sobre les «relacions internacionals», tal com estableix l'article 149.1.3 de la Constitució. Però això no converteix automàticament qualsevol matèria o funció sobre la qual pugui recaure un conveni internacional en una matèria o funció reservada a l'Estat. Pel que fa al compliment de les obligacions internacionals, el Tribunal Constitucional ha insistit en la necessitat d'evitar que la «connexió comunitària» pugui enterbolir l'aplicació de les

normes internes de repartiment de competències que integren el bloc de constitucionalitat. En aquest sentit, l'alta jurisdicció ha reconegut que les competències que l'article 149 de la Constitució atribueix a l'Estat en matèria de relacions internacionals no impliquen una extensió del seu àmbit competencial a totes les activitats relacionades amb el seu desenvolupament, l'execució o amb l'aplicació dels tractats internacionals ni en particular, de les normes comunitàries de dret derivat⁸¹.

A partir d'aquesta premissa, podem establir ja quines són les competències estatals de caràcter sectorial implicades. Així, de la lectura de l'article 149 de la Constitució, observem que han estat reservades a aquest nivell competències exclusives sobre un ventall de matèries i activitats directament (o de forma connexa) relacionades totes elles amb el canvi climàtic. Subratllem únicament a continuació les que considerem més rellevants:

«art. 149.1:

6. Legislació mercantil

10. Comerç exterior

13. Bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica⁸²

15. Foment i coordinació general de la investigació científica i tècnica

19. Pesca marítima, sens perjudici de les competències que s'atribueixin a les Comunitats autònomes en l'ordenació d'aquest sector

C1. Transport aeri; servei meteorològic

81. STC 252/1988, de C1.12.1988, FJ.2

82. En aquest sentit, vid. 131.1 CE: 1. L'Estat, mitjançant una llei, podrà planificar l'activitat econòmica general per atendre les necessitats col·lectives, equilibrar i harmonitzar el desenvolupament regional i sectorial i estimular el creixement de la renda i de la riquesa i la distribució més justa d'aquesta darrera.

80. Així, l'article 45.2 CE declara: *Els poders públics vetllaran per la utilització racional de tots els recursos naturals, a fi de protegir i millorar la qualitat de la vida i defensar i restaurar el medi ambient, amb el suport de la indispensable solidaritat col·lectiva.*

21. Ferrocarrils i transports terrestres que circulin dins els territoris de més d'una Comunitat Autònoma; tràfic i circulació de vehicles de motor
22. La legislació, ordenació i concessió de recursos i aprofitaments hidràulics si les aigües passen per més d'una Comunitat Autònoma, i l'autorització de les instal·lacions elèctriques si l'aprofitament afecta una altra Comunitat o si l'energia és transportada fora del seu àmbit territorial.
23. Legislació bàsica sobre protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de les Comunitats autònomes per a l'establiment de normes addicionals de protecció. La legislació bàsica sobre espais i aprofitaments forestals i vies ramaderes.
24. Obres públiques d'interès general o la realització de les quals afecti més d'una Comunitat Autònoma.
25. Bases del règim miner i energètic».

D'aquesta enumeració simple, necessitada sovint de la interpretació concreta que ha anat atorgant la jurisprudència del Tribunal Constitucional als diversos paràgrafs, observem com –*prima facie*– s'ofereix un gran ventall de possibilitats d'actuació a l'Estat, però també deduem que hi resta un important espai per a la assumptió i exercici de competències per part de les Comunitats autònomes. L'Estat, en ocasions, com acabem de comprovar, s'ha reservat únicament la competència exclusiva per emetre la legislació bàsica d'un sector concret, per dictar-ne les bases, o bé per procedir a l'emissió de singulars autoritzacions... D'altres aspectes (funcions o matèries), no reservats expressament a l'Estat, poden (i de fet serà sovint així) restar sota l'exclusiva competència de les Comunitats autònomes i donar, per tant, un paraigua prou generós que empari i cobreixi l'adopció de polítiques ambientals pròpies sobre el canvi climàtic. Així, sense perjudici de la concreció que posteriorment es realitzarà, cal tenir en compte, per avan-

çar únicament algun exemple, el desenvolupament de la legislació estatal bàsica ambiental o l'exercici de competències executives ambientals com poden ser l'atorgament de permisos, la seva inspecció; l'agricultura, etc... No ens oblidem en aquest punt dels Ens Locals. També ells exerceixen funcions normatives (ordenances) i executives⁸³ entre d'altres, en la matèria ambiental⁸⁴, i poden incidir de forma creativa i singularment efectiva sobre determinats aspectes del canvi climàtic⁸⁵.

C1.4.1.2. Multiplicitat de funcions públiques implicades i diversitat d'Administracions actuants. El repte d'assolir els compromisos adquirits mitjançant mecanismes efectius de col·laboració i cooperació interadministrativa i mitjançant una adequada organització administrativa.

Fent un símil amb el que ja ha estat exposat pel que fa l'àmbit comunitari europeu, i tal com acaba de ser esmentat, l'Estat ha de justificar invariable i necessàriament, en un títol competen-

83. Autoritzant, per exemple, determinades activitats (vid., en aquest sentit, el Reglament Estatal d'Activitats Molestes, Insalubres, Nocives i Perilloses; i pel que fa a Catalunya, la Llei 3/1998, d'Intervenció Integral de l'Administració Ambiental o LIIA).

84. A favor del ens locals, la Constitució espanyola reconeix una garantia d'autonomia per a la gestió dels seus interessos. La seves competències concretes són establertes pel legislador ordinari sigui via la Llei de Bases de Règim Local (o la seva homònima autonòmica) o la legislació sectorial. Tots els municipis exerceixen competències per exemple sobre promoció i gestió d'habitatges; protecció del medi ambient; protecció de la salubritat pública; recollida i tractament de residus i transport públic de viatgers. Cal que prestin determinats serveis, individualment o de forma associada (art. 26 LBRL)

85. Vid. en aquest sentit la Declaració de Heidelberg dels Alcaldes (signada, entre altres, pel de la ciutat de Barcelona). La Declaració va ser realitzada després de la celebració de unes Conferències a Heidelberg (7-9 de setembre de 1994) amb el títol *How to Combat Global Warming at the Local Level*, coorganitzades per la OCDE, entre d'altres. Els participants signataris volien deixar constància de la seva intenció de lluitar contra l'escalfament global i millorar el medi ambient; exigien dels governs nacionals que donessin suport als municipis en el seu camí per definir objectius apropiats per un sistema energètic sostenible, i donaven suport a l'objectiu de reduir les emissions de CO₂ en els sectors del transport i de l'energia. També s'obligaven a reduir les emissions CO₂ dins l'abast de les seves competències, com a mínim un 20% l'any 2005 respecte dels nivells de 1987, i establien una sèrie de passos com la creació d'inventaris locals de gasos, la promoció de les energies renovables etc.

cial constitucional concret dels ja reproduïts, l'exercici de les funcions normatives o executives que du a terme sobre qualsevol sector. Això és predicable així mateix de tota actuació dirigida a assolir els compromisos o, en general, que s'adreci a lluitar contra les causes o a minimitzar els efectes del canvi climàtic. També cal tenir present que, com acabem d'observar, pel que fa una concreta matèria, podem estar sovint davant competències compartides entre Estat/ Comunitats autònomes, sense que càpiga rebutjar l'espai que pot ser omplert per part dels Ens Locals.

Simplement sobre la funció, per exemple, de legislar sobre la matèria ambiental, l'Estat disposa de la possibilitat d'establir normativa sobre els seus aspectes bàsics, però la comunitat autònoma pot desenvolupar, concretar, el que ja ha estat reglat per l'Estat en exercici legítim de les seves competències. No cal oblidar, tampoc, que la comunitat autònoma també disposa d'un altre marge d'actuació: pot innovar la reglamentació d'un sector, creant normes noves i incrementant el rigor contingut en la normativa estatal.

Hem pogut comprovar, doncs, com sobre algunes matèries específiques l'Estat no disposa de competències normatives, i també hem vist com, sobre d'altres, tampoc disposa de competències executives (li està vedat, per tant, que endegui una tasca autoritzatòria, inspectora, sancionadora o bé la creació i gestió de registres). Per a l'assoliment dels compromisos sobre canvi climàtic explicitats (o per anar fins i tot més enllà d'aquests) són normalment diverses les funcions públiques implicades, i existeixen també una diversitat d'Administracions potencialment actuants.

El repte, doncs, no consisteix únicament —en matèria de canvi climàtic— en assolir els compromisos adquirits, sinó en aconseguir-los respectant les competències de les diverses Administracions, mitjançant l'adopció de mecanismes

efectius de col·laboració i cooperació interadministrativa i mitjançant una adequada organització administrativa. La complexitat de la matèria, la seva transversalitat i la multiplicitat de competències i administracions implicades no hauria de derivar en decisions centralitzadores, que segurament són temptadores i expeditives, sinó que necessàriament hauria de consistir en un exercici pràctic i complex del principi de subsidiarietat aplicable a la matèria ambiental i a les relacions interadministratives⁸⁶. I aquest és un esforç exigible a totes les Administracions Públiques, en tant que totes cal que actuïn i es relacionin d'acord amb el principi de lleialtat institucional, respectant l'exercici legítim de les seves competències per part de les altres administracions, i facilitant la necessària assistència, informació i cooperació quan la requereixin⁸⁷.

En aquest sentit, la pròpia Llei 30/1992, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (LRJAP, art. 4.5) fa una crida expressa a solucions participades i consensuades establint que: 5. *En las relaciones entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, el contenido del deber de colaboración se desarrollará a través de los instrumentos y procedi-*

86. La Tercera Comunicació Nacional comença l'apartat relatiu a les circumstàncies nacionals que es troben relacionades amb les emissions i absorció de gasos ambefecte d'hivernacle precisament esmentant la distribució competencial interna entre Estat i comunitats autònomes. No arriba a concretar com es distribueixen o cal distribuir les diverses funcions públiques a exercir sobre canvi climàtic entre l'un i les altres. *Tercera Comunicación Nacional*, p. 17-19.

87. En aquest sentit, vid. article 4.1 de la Llei 30/1992 (LRJAP): *Artículo 4. Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas.: 1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán: –respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias; ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones; –facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias; –prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.*

mientos que de manera común y voluntaria establezcan tales Administraciones. Cuando estas relaciones, en virtud del principio de cooperación, tengan como finalidad la toma de decisiones conjuntas que permitan, en aquellos asuntos que afecten a competencias compartidas o exijan articular una actividad común entre ambas Administraciones, una actividad más eficaz de los mismos, se ajustarán a los instrumentos y procedimientos de cooperación a que se refieren los artículos siguientes. Els instruments a què es fa referència a continuació en la mateixa norma són, precisament, les Conferències Sectorials i d'altres òrgans de cooperació⁸⁸, els Convenis de col·laboració⁸⁹ i, per úl-

tim, els Plans i Programes Conjunts⁹⁰. La totalitat d'aquestes eines, que són addicionals als instruments que puguin ser convinguts pel supòsit concret de què parlem per part de les diverses Administracions, contenen un potencial especialment idoni per prendre i implementar decisions sobre la lluita contra el canvi climàtic, en un context, com l'estatal en què ens movem, inevitablement interadministratiu. Possibiliten, totes elles, la creació d'òrgans de composició mixta de variada índole amb caràcter indefinit, òrgans que podrien servir directament a l'exercici de les competències que els puguin ser assignades sobre aquesta problemàtica. També, per últim, permeten adequadament la signatura de convenis específics (siguin convenis de Conferència sectorial o convenis de col·laboració), que no suposen mai la renúncia a les competències pròpies i que, requerint inexcusablement la publicació als diaris oficials, obliguen directament les administracions que en són part des del moment de la seva signatura.

88. Cal dir que existeix actualment en funcionament una **Conferència Sectorial en matèria ambiental** (malgrat que no sabem que desenvolupi funcions fins a la data relacionades amb el Canvi Climàtic). D'acord amb l'article 5 de la LRJAP: «Los órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, se denominan Conferencias Sectoriales. El régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno (...) 5. Los acuerdos que se adopten en una Conferencia Sectorial se firmarán por el Ministro o Ministros competentes y por los titulares de los órganos de gobierno correspondientes de las Comunidades Autónomas. En su caso, estos acuerdos podrán formalizarse bajo la denominación de Convenio de Conferencia Sectorial. 6. Las Conferencias Sectoriales podrán acordar la creación de comisiones y grupos de trabajo para la preparación, estudio y desarrollo de cuestiones concretas propias del ámbito material de cada una de ellas».

89. Amb relació als **Convenis de Col·laboració**, cal estar a l'article 6 LRJAP: 1. La Administración General y los Organismos públicos vinculados o dependientes de la misma podrán celebrar convenios de colaboración con los órganos correspondientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias. 2. Los instrumentos de formalización de los convenios deberán especificar, cuando así proceda (los órganos que celebran el convenio y la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes; la competencia que ejerce cada Administración; su financiación; las actuaciones que se acuerden desarrollar para su cumplimiento; la necesidad o no de establecer una organización para su gestión; el plazo de vigencia, lo que no impedirá su prórroga si así lo acuerdan las partes firmantes del convenio. El mateix article determina que a partir d'aquests convenis poden ser creats òrgans mixtes de vigilància i control; poden establir-se protocols generals d'orientació política sobre les actuacions de les Administracions i també crear-se societats mercantils o consorcis. L'establiment de convenis Estat/Comunitats autònomes ha estat decididament emprat en el sector ambiental pel que fa a residus, aigües etc..

90. La possibilitat de realitzar **plans i programes conjunts d'actuació** és prevista a l'article 7 LRJAP: 1. La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas pueden acordar la realización de planes y programas conjuntos de actuación para el logro de objetivos comunes en materia en las que ostenten competencias concurrentes. 2. Dentro del respectivo ámbito sectorial, corresponde a las Conferencias Sectoriales la iniciativa para acordar la realización de planes o programas conjuntos, la aprobación de su contenido, así como el seguimiento y evaluación multilateral de su puesta en práctica. 3. El acuerdo aprobatorio de planes o programas conjuntos debe especificar, según su naturaleza, los siguientes elementos de su contenido: los objetivos de interés común a cumplir; las actuaciones a desarrollar por cada Administración; las aportaciones de medios personales y materiales de cada Administración; los compromisos de aportación de recursos financieros; la duración, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y modificación. 4. El acuerdo aprobatorio de un plan o programa conjunto, que tendrá eficacia vinculante para la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas participantes que lo suscriban, puede ser completado mediante convenios de colaboración con cada una de ellas que concreten aquellos extremos que deban ser especificados de forma bilateral. 5. Los acuerdos aprobatorios de planes o programas conjuntos son objeto de publicación oficial.

C1.4.2. Les actuacions realitzades fins el 2003

C1.4.2.1. Organització administrativa

La intrínseca transversalitat predicable de la problemàtica del canvi climàtic encaixa de forma difícil amb les estructures administratives més clàssiques de què disposen els Estats, que són bàsicament sectorials. Es podrà incidir i afectar sobre les causes i sobre els impactes del canvi climàtic des de multiplicitat d'òrgans públics, des dels quals exerceixen funcions sobre medi ambient, sobre agricultura, energia, transport etc. És habitual, doncs, que els diversos Estats, pel que fa al canvi climàtic, hagin assajat diferents fórmules d'organització administrativa des de les quals es pugui adequadament donar resposta a aquesta qüestió⁹¹, cercant superar així la fragmentació i manca de coordinació entre actuacions diverses i a diferents nivells que en res afavoreix, com intentàvem reflexionar en les pàgines anteriors, ni l'assoliment dels complexos objectius compromesos, ni tampoc l'adopció d'una estratègia ni la valoració correcta de l'esforç que s'està realitzant globalment.

En aquesta línia, hem de comentar que són fins a la data dos els òrgans els que han estat creats, per l'Estat espanyol, en relació exclusivament amb el canvi climàtic⁹²:

91. Són moltes les fórmules adoptades fins a la data. Així, per exemple Dinamarca, que disposa de la seva pròpia estratègia front el canvi climàtic –aprovada el 26 de febrer de 2003– la inclou dins d'una política estatal (que avui prioritza de forma important l'ús dels mecanismes flexibles) i que és coordinada des de la Divisió de Canvi Climàtic del Ministeri ambiental estatal. Aquesta Divisió cal que informi a la Secretaria danesa sobre reducció d'emissions per a l'assoliment dels compromisos derivats de Kyoto. Una altra via és la Comissió interministerial italiana per a la programació de caràcter econòmic (CIPE), que el 19 de desembre de 2002 va aprovar el seu Pla nacional (*Piano Nazionale per la riduzione delle emissioni di gas responsabili dell'effetto serra*). També val a dir que va ser creat així mateix, dins la Subcomissió interna pel desenvolupament sostenible del CIPE, un Comitè tècnic per a les emissions de GEH. I que sempre és escoltada la Conferència Estat/Regions quan es desitja afegir noves mesures a les contingudes a l'esmentat Pla. Vegeu http://www.minambiente.it/Sito/settori_azione/pia/progetti_cooperazione/kyoto/kyoto.asp

92. Sobre les seves funcions i tasques realitzades, vid. *Estrategia frente al Cambio Climático. Medio Ambiente y Políticas Intersectoriales. Actuaciones públicas en materia de medio ambiente*. Ministerio de Medio Ambiente (A: http://www.mma.es/info_amb/act_pub/index.htm).

En primer lloc cal esmentar el **Consell Nacional del Clima (CNC)**, creat mitjançant Real Decret 177/1998, de 16 de febrer, norma actualment substituïda pel Reial Decret 1188/2001, de 2 de novembre, que regula la seva nova composició i funcions⁹³.

El Consell Nacional és un òrgan de caràcter col·legiat, adscrit al Ministeri de Medi Ambient i presidit pel seu Ministre⁹⁴. Entre les seves funcions principals hi localitzem la d'elaboració i seguiment de la que serà l'Estratègia Espanyola front el Canvi Climàtic, estratègia a aprovar pel Govern estatal i eina sobre la qual retornarem posteriorment. També elabora propostes i recomanacions per definir polítiques i mesures de lluita front del canvi climàtic, impactes, estratègies de limitació de l'emissió de gasos etc.⁹⁵. Va elaborar i aprovar el 1999 un document marcat anomenat *Políticas y medidas de lucha frente al cambio climático: un primer avance*⁹⁶. Entre les seves tasques futures hi trobem la d'establir un banc de dades sobre mesures de lluita contra el canvi climàtic, iniciativa d'ús públic que servirà també per fer un seguiment de l'Estratègia Espanyola front el Canvi Climàtic i perquè els representants al CNC puguin conèixer i compartir iniciatives i beneficiar-se mútuament de les experiències dels altres.

Pel que fa a la seva composició, cal dir que el Ple del CNC l'integren 55 membres⁹⁷ nomenats per

93. Reial Decret 177/1998, de 16 de febrer (BOE de 18 de febrer de 1998); Reial Decret 1188/2001, de 2 de novembre (BOE de 3 de novembre de 2001). Entre les dues normes també cal esmentar el Reial Decret 376/2001, de 6 d'abril, que especifica que la secretaria del CNC serà exercida, des de l'Oficina Espanyola de Canvi Climàtic, pel seu Secretari.

94. Aquesta Presidència ha estat confirmada per l'article primer del del Reial Decret 1477/2004, de 18 de juny, per el qual es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de Medi Ambient (BOE 19 de juny de 2004)

95. Vid. art. 2 Reial Decret 1188/2001, de 2 de novembre.

96. Boletín «Información de Medio Ambiente» núm. 68, diciembre 1998.

97. Article 5, Reial Decret 1188/2001, de 2 de novembre. Amb la seva nova composició, va començar a treballar el 29 d'abril del 2002

3 anys renovables: hi ha representants de 12 ministeris i actualment hi són representades amb un vocal totes les Comunitats autònomes. També hi ha 3 vocals de les entitats locals d'àmbit estatal amb més implantació, així com representació d'organitzacions empresarials, sindicats, comunitat científica, grups ecologistes, entre d'altres. Les sessions plenàries es desenvolupen un cop l'any com a mínim. A més del Ple, hi ha la Comissió Permanent, òrgan més executiu al qual correspon el seguiment ordinari de les funcions del CNC, que està previst que es reunirà un cop al semestre com a mínim⁹⁸. El mateix Reial Decret (art. 8) va preveure la possibilitat de crear grups de treball d'experts, amb composició multisectorial, possibilitat permanentment oberta sempre que els consideressin necessaris.

En segon lloc, ha estat creada l'any 2001, l'**Oficina espanyola de Canvi Climàtic**. La seva composició i estructura⁹⁹ va ser aprovada mitjançant l'Ordre de 17 de juliol de 2001. L'Oficina constitueix també un òrgan col·legiat que ha estat adscrit, fins fa poc, dins el Ministeri de Medi Ambient, a la Direcció General de Qualitat i Avaluació Ambiental, precisament la Direcció General competent per a l'elaboració de mesures que desenvolupen la política del ministeris sobre canvi climàtic. Des de juliol de 2003, s'integra en l'estructura Ministerial i gaudeix de nivell orgànic de Sotsdirecció General. Actualment depèn ja directament de la *Secretaria General para*

la Prevención de la Contaminación y del Cambio Climático del Ministeri¹⁰⁰, que supervisa les seves actuacions.

De les seves funcions, d'acord amb el Reial Decret 1477/2004, de 18 de juny, cal destacar¹⁰¹ que l'OECC realitza el seguiment de l'aplicació del CMCC i impulsa polítiques i mesures per a la seva correcta aplicació a Espanya. Assumeix la representació institucional del Departament sobre canvi climàtic en les trobades internacionals, i és el punt de contacte nacional amb el Grup Intergovernamental sobre Canvi Climàtic (IPCC). També assessora les diverses administracions públiques, col·labora amb les Comunitats autònomes en l'anàlisi de les repercussions ambientals del canvi climàtic en les matèries de la seva competència, i es relaciona i col·labora així mateix amb els diversos agents públics i privats.

També impulsa la informació, formació i sensibilització social¹⁰². Una altra important funció és que proposa la normativa i el desenvolupament dels instruments de planificació i administratius que possibilitin l'assoliment dels objectius establerts en matèria de canvi climàtic. La seva Secretaria, entre d'altres, té encomanada la tasca d'impulsar la implantació d'una xarxa de contactes en les Administracions, especialment d'àmbit estatal, amb competències en matèria d'energia, així com en institucions públiques i privades, per tal de col·laborar en iniciatives tendents a la lluita front el canvi climàtic. Aquest òrgan, és un important referent, malgrat que no tingui atorgades –com ha pogut comprovar-se– funcions decisòries ni d'emissió d'informes preceptius i/o vinculants.

98. D'acord amb l'article 6 del Reial Decret 1188/2001, de 2 de novembre, la Comissió Permanent està integrada per 1/3 part aproximadament dels membres del Ple. Pel que fa a l'àmbit autonòmic hi ha 4 representants que ja hi són al Ple, i un únic representant de les associacions d'entitats locals.

99. L'OECC va ser creada mitjançant la Disposició Adicional Cinquena del Reial Decret 1415/2000, de 21 de juliol, (BOE de 22 de juliol de 2000) quan aquell va ser modificat pel Reial Decret 376/2001, de 6 d'abril (BOE de 7 d'abril de 2001). Posteriorment, en desenvolupament, va ser aprovada l'Ordre de 17 de juliol de 2001 (BOE de 18 de juliol de 2001), que regula la seva composició i estructura, amb l'objectiu que tots els centres directius del Ministeri hi siguin representats; és a dir, els qui realitzen funcions relacionades amb Costes, Aigües, Monts, Qualitat i Avaluació Ambiental, Meteorologia i Relacions Internacionals (art. 1).

100. Vid. el Reial Decret 1000/2003, de 25 de juliol, pel qual es modifica el RD 1415/2000 i es desenvolupa l'estructura orgànica bàsica del Ministeri de Medi Ambient (BOE 178, de 26 de juliol).

101. Vid. el llistat de funcions establert a l'article 11 del Reial Decret 1477/2004, de 18 de juny, (BOE de 19 de juny de 2004)

102. En aquest sentit, realitza un programa conjunt col·laborant directament en iniciatives d'educació i sensibilització amb el CENEAM (Centre Nacional d'Educació Ambiental).

Ens interessa destacar, també, la tasca que a la pràctica du a terme l'Oficina amb relació a l'elaboració de les Comunicacions Nacionals que cal presentar en virtut dels articles 4 i 12 del CMCC, d'acord amb l'informació que ha de rebre prèviament dels diversos ministeris, Comunitats autònomes i Federació Espanyola de Municipis i províncies.

Per últim, cal dir que des de l'OECC han estat auspicats diversos grups de treball per tal que els ministeris i sectors afectats poguessin analitzar i discutir algunes de les iniciatives per enfortir la capacitat negociadora davant la UE, o bé identificar problemes i alternatives per afavorir la presa de decisió pública. En aquest sentit, segons ens comunica la pròpia OECC, en aquests darrers anys ha estat constituït un grup de treball interdisciplinari sobre aspectes científics del canvi climàtic¹⁰³, i tres més amb la Confederació Espanyola d'Organitzacions Empresariales (CEOE) i ministeris implicats:

- Grup de treball sobre la Directiva relativa la creació d'un mercat comunitari de drets d'emissió (per debatre internament per tal de conèixer quina és la posició dels agents i aconseguir el necessari consens.
- Grup de treball sobre els Mecanismes de Desenvolupament Net i Implementació Conjunta del Protocol de Kyoto (per proposar iniciatives i aprendre conjuntament¹⁰⁴).
- Grup de treball de l'Administració General de l'Estat y la CEOE sobre Anàlisi i Polítiques Sectorials. Aquest darrer pretén analitzar les possibilitats tecnològiques de reducció de les emissions i de polítiques així com mesures

103. Que ha elaborat el document *La investigación sobre el cambio climático en España: análisis de la situación y propuestas de mejora*.

104. Així, per exemple, a la reunió del 6 de març de 2002 d'aquest grup va ser acordat que s'endegaria una fase pilot espanyola de projectes de MDN (Mecanisme de Desenvolupament Net) i AC (Aplicació Conjunta), i s'elaboraria una guia per a la seva utilització.

concretes per actuar en els sectors específics. És per aquesta causa que han estat creats 16 subgrups de treball fins a juliol de 2003.

C1.4.2.2. Exercici de competències sobre el canvi climàtic (les funcions normatives i les funcions executives)

L'Estat espanyol participa, dins l'àmbit de Nacions Unides, en les reunions dels òrgans subsidiaris del conveni; també ho ha fet en les diverses reunions de la Conferència de les Parts (COP) del Conveni Marc, bé a títol individual, bé com a part de la delegació de la Comunitat Europea; així com en les diverses sessions del plenari del Grup Intergovernamental d'experts sobre Canvi Climàtic (IPCC) o treballant en l'elaboració dels informes que s'emeten sobre qüestions específiques dins dels grups de treball. Es pot dir el mateix pel que fa a l'àmbit europeu. Però el que ens preguntem en aquest punt és què ha estat fet dins l'àmbit intern.

En aquest sentit, pot començar-se dient que coneixem en bona mesura quin ha estat l'exercici de funcions realitzat per part de l'Estat en matèria de canvi climàtic quan analitzem el contingut de la Tercera Comunicació Nacional que ha estat presentada per Espanya en tant que Part del CMCC¹⁰⁵. S'hi especifiquen les circumstàncies nacionals que tenen a veure amb les emissions i amb l'absorció dels gasos amb efecte d'hivernacle¹⁰⁶. Es dona informació sobre els inventaris de gasos, i d'acord amb el Conveni Marc, s'esmenten les Polítiques i mesures ja en funcionament i les que es desitja endegar o consolidar en

105. Vid. el text complet de la *Tercera Comunicación Nacional* a http://unfccc.int/national_reports/anex_i_natcom/submitted_natcom/items/1395.php

També resulta d'interès una lectura del document posat a disposició del públic en el Ministeri de Medi Ambient *Actuaciones Públicas en materia de medio ambiente. Medio ambiente y políticas intersectoriales. Estrategia frente al cambio climático*, a: http://www.mma.es/info_amb/act_pub/pdf/9_estrategia.pdf.

106. Referint-se concretament a l'estructura del govern, perfil demogràfic, geogràfic, climàtic, econòmic i als sectors transport, indústria i construcció, residus, turisme, agricultura i boscos.

un futur¹⁰⁷. De forma resumida, en aquest document es fa referència a determinades eines, a més de les purament organitzatives, ja prèviament mencionades, que poden afavorir l'assoliment d'objectius sobre canvi climàtic. Cadascuna d'elles s'explica de forma separada pel que fa als sectors de l'energia¹⁰⁸, el transport¹⁰⁹, el comerç, l'àmbit institucional i el residencial¹¹⁰, la indústria¹¹¹, els residus¹¹² i els sectors agrícola¹¹³ i forestal¹¹⁴. A continuació, des de la Comunicació Nacional es realitza una projecció

(efecte global esperat en escenaris d'aplicació d'aquestes polítiques i mesures o de mesures més severes: «con medidas adicionales»). També és avaluada dins el corresponent apartat la vulnerabilitat i els efectes del canvi climàtic i mesures d'adaptació –però únicament pel que fa a recursos hídrics, zones costaneres i monts/bosc/agricultura. Finalment l'informe acaba, tal com ja hem esmentat, descrivint els esforços realitzats pel que fa a recursos financers i transferències de tecnologia, investigació i observació, i educació, formació i sensibilització del públic.

107. Una visió crítica del contingut d'aquesta Comunicació pot trobar-se a TABARA, D. 2003. *Spain: words that succeed and climate policy that fail. Climate Policy*. vol 3, núm. 1, p. 19-30. Tàbara considera que aquesta Comunicació encara no presenta un pla detallat quantificant l'impacte de les diverses mesures per reduir el creixement de les emissions (cap pel que fa a 2010, i únicament un 9 el 2005).

108. En el qual es destaquen les previsions contingudes a la *Ley del Sector Eléctrico*, al *Real Decret de Règim especial i al Plan de Fomento de las Energías Renovables 2000-2010*, aprovat pel Consell de Ministres el desembre de 1999 (que preveu un objectiu del 12% el 2010), així com d'altres mesures relatives a la generació elèctrica, a un Pla I+D+I energètic, i d'àmbit regional o local. Cal tenir també en compte que el març de 2001, el Ministeri de Medi Ambient va subscriure un *Conveni de Col·laboració amb la Comissió Nacional de l'Energia* per tal de donar impuls al desenvolupament sostenible en la planificació energètica cercant fomentar les energies renovables, potenciar la utilització racional dels recursos no renovables, que es limitessin les emissions etc.

109. S'hi fa referència als aspectes fiscals, a mesures reglamentàries i acords sobre vehicles i emissions; millora de l'eficiència energètica per millora de les infraestructures o per millora de les operacions. També són esmentades les millores relatives al foment de l'intermodalitat en el transport interurbà i les relatives al foment del transport col·lectiu i urbà.

110. En aquest punt, es fa referència al *Reglament d'Instal·lacions Tèrmiques dels edificis* i a mesures amb relació a edificis nous i existents.

111. L'al·lusió es fa en aquest punt a la Iniciativa Profit per a investigació i desenvolupament tecnològic dirigit a disminuir la generació d'efluents i residus i la utilització d'energia; també al règim fiscal de foment de les inversions en actius per a la protecció del medi ambient.

112. Es declara com dins el *Pla Nacional de Residus Urbans 2000-2006* es pretén potenciar mitjans de transport alternatius i l'aplicació de la directiva de grans instal·lacions de combustió. També, la incidència que podrà tenir l'aplicació adequada de la legislació general de residus i la de residus d'envasos així com del RD 1481/2001, de 27 de desembre, que regula l'eliminació de residus mitjançant dipòsit en abocadors.

113. S'esmenta aquí quina és la situació pel que fa als gasos i determinades mesures correctores així com la voluntat de millorar la gestió de residus i la crema de restes de cultius al camp.

114. En aquest punt, es fa especial al·lusió al Pla Forestal Espanyol i a diverses mesures en funcionament (plans i programes).

A part de la informació esmentada, cal tenir en compte, a nivell estatal, l'anomenada *Estratègia Espanyola sobre el Canvi Climàtic*. Com ha estat esmentat, una de les funcions principals del Consell Nacional del Clima és l'elaboració, avaluació i seguiment d'una estratègia espanyola sobre el canvi climàtic a aprovar pel Govern estatal, seguint el mandat en aquest sentit exigit pel Reial Decret 1188/2001, de 2 de novembre, art. 2. Aquesta Estratègia ha de ser concretament *l'instrument de planificació necessari perquè les Administracions públiques i resta d'ens públics i privats interessats disposin d'un marc de referència on puguin quedar definits els àmbits i àrees sectorials en els quals cal adoptar mesures i polítiques per mitigar el canvi climàtic, paliar els seus efectes adversos i fer possible el compliment de compromisos internacionals adquirits per Espanya* (art. 3).

Malgrat que la seva gestació va ser difícil i la molt escassa participació de les Comunitats autònomes i Ens locals en el redactat final, sí que pot considerar-se que demostra, en qualsevol cas, la voluntat de disposar a nivell estatal d'un instrument compacte, menys sectorialitzat, que atorgui un enfocament global a una problemàtica en què urgeixen solucions contundents en uns moments en què en aquest estat se sobrepassa amb escreix el nivell d'emissions que garantirien l'assoliment dels compromisos internacionals i comunitaris europeus. A més, hem observat que molts dels aspectes localitzables en el seu contingut apareixen recollits en un docu-

ment amb rang normatiu, justament en el Reial Decret 1866/2004, de 6 de setembre, norma mitjançant la qual s'aprova el Pla Nacional d'Assignació de Drets d'Emissió 2005-2007

C1.4.2.3. Un apunt general relatiu a l'exercici de competències estatals a finals de l'any 2003

Afrontar, des qualsevol poder públic, la problemàtica del canvi climàtic constitueix un repte complex, això es indubtable, ja que, a diferència del que succeeix amb relació a molts altres fenòmens, té implicacions directes de caràcter econòmic, ambiental i social i, de la mateixa manera, incideix normalment en multiplicitat de sectors, com ara energia, residus, agricultura, transports, habitatge... Afecta, a més a més, com hem vist, tots els àmbits públics territorials i reclama l'establiment, en qualsevol cas, d'una programació a curt, mitjà i llarg termini. Aquesta és la conseqüència de l'assumpció d'uns compromisos que tenen un període determinat de venciment, unes concretes dates límit.

Aquestes circumstàncies, que conjuntament són poc comunes en la presa de decisió pública, tradicionalment més sectorialitzada, en res afavoreixen el procés decisonal o l'aplicació efectiva de les mesures que s'estableixin, el que exigeix, doncs, un esforç i una creativitat suplementaris. Conèixer totes aquestes qüestions obliga a actuar amb previsió. També hauria d'empènyer tot Estat a actuar, a actuar amb temps per ser-hi a temps.

En la mesura en que no es disposava encara, a nivell estatal espanyol, en finalitzar l'any 2003, d'una política pròpia, coherent i integradora per afrontar aquest fenomen, i essent el nivell d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle especialment alarmant, la situació era especialment greu perquè eren múltiples les exigències que reclamaven i encara reclamen una resposta pública enèrgica.

Es per això que es considera necessari disposar d'una política d'àmbit estatal pròpia, centrada i

orientada específicament a la realització d'actuacions sobre el canvi climàtic, omnicomprendiva dels diferents aspectes que integra, participada, consensuada, adaptada a les circumstàncies d'aquest Estat i per tant, a la seva organització territorial¹¹⁵, i capaç de possibilitar l'acompliment dels objectius en el moment en que siguin exigibles. Aquesta hauria de ser, per tant, una prioritat estatal¹¹⁶. Lluny quedarien les polítiques parcials sectorials que únicament constitueixen, a la fi, una simple suma d'iniciatives separades de les quals, com a màxim, es pot arribar a extreure alguna nota en comú i respecte aquelles de les quals simplement intuïm el seu potencial pel que fa al canvi climàtic.

Estem, doncs, davant un repte d'àmbit estatal del tot inexcusable i que és urgent. Urgeix la reflexió global, prendre opcions i actuar ràpidament i decididament. Molts dels objectius estan ja fixats, en virtut de normes internacionals i comunitàries, però cal dissenyar un camí precís, unes mesures i instruments concretes per assolir-los, que incloguin mecanismes de seguiment, control, verificació i actualització del procés. Cal

115. Entenem que és d'especial interès la resolució parlamentària del legislador d'Alberta (Canadà) de 26 de novembre de 2002, en la qual se sol·licita, per tal de donar suport al Pla Nacional de lluita front al canvi climàtic, que aquest es basi en 12 principis que són auspiciats des de les Províncies. De forma resumida, en destaquem: tots els canadencs han de tenir l'oportunitat de ser informats d'aquest Pla; el pla ha d'assegurar que a cap regió, indústria o sector se li demanin exigències injustes desproporcionades o poc raonables; cal que el pla respecti les competències de les províncies i territoris; cal que reconegui les reduccions de les emissions realitzades des de 1990; cal que possibiliti acords entre províncies i territoris i amb el govern federal; cal que doni suport a la innovació i nova tecnologia; el pla ha de mantenir la competitivitat de la indústria canadenca; Canadà ha de continuar sol·licitant que li sigui reconeguda l'exportació d'energies netes; i el pla cal que reconegui que els beneficis dels embornals agrícoles i forestals han de comptabilitzar-se en les províncies i territoris on aquests s'ubiquen (<http://www.gov.ab.ca/acn/200211/13555.html#principles>)

116. Són especialment significatives les paraules següents: *A escala nacional, la activitat institucional ha estado marcada por cuestiones coyunturales que han impedido abordar la cuestión del cambio climático con la prioridad que seguramente hubiera sido deseable*, extretes justament de la Memoria Medio Ambiente en España. 2000. Ministerio de Medio Ambiente, p. 252-253 (És consultable a http://www.mma.es/info_amb/estado_ma/memor/memoria00/cap4a6.pdf).

determinar i consensuar quins són els concrets actors institucionals i privats que hi són cridats, i què es demana exactament a cadascun d'ells (assignant-los, per tant, les respectives responsabilitats). Cal, per últim, que dins el procés d'elaboració i aprovació es persegueixi el consens, la transparència i que estigui obert a la participació.

Preconitzar una política d'àmbit estatal sobre canvi climàtic obliga, de forma prèvia, a justificar competencialment la intervenció en les matèries que directament o indirectament hi incideixen i respecte les quals han d'adoptar-se decisions, i també, pel que fa a l'àmbit competencial autonòmic, exigeix consensuar amb aquests ens els que li són propis.

C1.4.3. Els canvis des de 2004

L'any 2004 suposa sens dubte el tret de sortida per a l'adopció d'una política estatal decidida en matèria de lluita enfront del canvi climàtic. Eren molts els dubtes acumulats en els anys anteriors que comencen finalment esfumar-se. Per aquesta raó esdevé inexcusable atendre ara, sumàriament, quines són les novetats que ens està depa- rant aquest últim temps en l'exercici de competències estatals i autonòmiques en la tasca d'intervenció pública enfront del canvi climàtic. Separarem, com hem fet en epígrafs anteriors, entre les novetats en l'àmbit organitzatiu, i aquelles que fan referència a aspectes normatius i executius.

C1.4.3.1. Novetats en l'àmbit organitzatiu

Les novetats que en l'àmbit organitzatiu presenta aquest nou període són importants i en alguns aspectes podem observar que responen al que preconitzàvem en pàgines anteriors. A més del Consell Nacional del Clima i de l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic, ja esmentats, apareixen a partir d'ara nous òrgans dissenyats per donar cabuda a certa participació autonòmica.

Així, a la Llei 1/2005, de 9 de març, mitjançant la qual es regula el règim del comerç de drets

d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle (BOE de 10 de març de 2005), observem com es crea la **Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic** (art. 3), òrgan de coordinació i col·laboració entre l'Administració General de l'Estat i les Comunitats autònomes. La seva creació ja havia estat avançada pel Reial Decret Llei 5/2004, de 27 d'agost, que de forma urgent regulava matèries tant necessitades d'una actuació pública decidida. La Comissió de Coordinació, en qualsevol cas, sembla que ha de constituir una peça clau en l'aplicació d'allò previst en el règim de comerç de drets d'emissió i en el compliment de les obligacions internacionals i comunitàries d'informació inherents a aquest. Un òrgan així, d'acord amb l'Exposició de Motius, *resulta imprescindible atesa la complexitat tècnica del règim d'autoritzacions i del seguiment d'emissors i la necessitat de col·laborar per tal de garantir la coherència en l'aplicació en tot el territori, tant en els sectors d'activitat inclosos en la Directiva com en els que no ho estan. A això s'afegeix la necessària col·laboració en relació amb el conjunt d'obligacions internacionals i comunitàries i pel que fa a la informació sobre polítiques i mesures adoptades per complir els compromisos en matèria de canvi climàtic.*

Les funcions que han estat assignades a aquesta Comissió de Coordinació són bàsicament de prevenció i reducció d'emissions, de seguiment del canvi climàtic i de foment o impuls de programes i actuacions. També establirà les línies generals d'actuació que hauran de seguir l'Autoritat Nacional designada per l'Estat espanyol pel que fa als mecanismes de projecte del Protocol de Kyoto, tot tenint en compte els criteris que estableixi el Consell Nacional del Clima.

Entre els vocals en correspon un a cada Comunitat Autònoma més les ciutats de Ceuta-Melilla, i un representant de les entitats locals. Es preveu una representació de l'Administració estatal, bastant equitativa si la comparem amb la representació autonòmica (d'un total de 19 membres, a més del President).

A més, cal esmentar que des de la propia llei, quan es regula aquesta Comissió, es fa una crida expressa a la col·laboració i cooperació futura entre l'Administració General de l'Estat i la de les comunitats autònomes en matèria de canvi climàtic, fonamentalment pensant en el subministrament d'informació sobre metodologies aplicables als diferents sectors, millores tecnològiques i en qualsevol altra aspecte que pugui ser rellevant a efectes de les autoritzacions d'emissió.

En aquest nou període també es crea una Comissió, amb l'objectiu clar que exerceixi com a **Autoritat Nacional** per tal d'aprovar els mecanismes previstos en el Protocol de Kyoto: projectes de desenvolupament net i d'aplicació conjunta. D'acord amb el Reial Decret Llei 5/2004, prèviament esmentat, la Comissió de què parlem era inicialment una Comissió interministerial. D'acord amb el redactat que apareix a la Llei 1/2005, aquesta Comissió perd aquell caràcter i amplia la seva representativitat. Estarà integrada per representants de l'Oficina Econòmica del President del Govern i els Ministeris d'Afers Estrangers i de Cooperació, d'Economia i Hisenda, Medi Ambient i Indústria, Comerç i Turisme, i també per un representant de les Comunitats autònomes competents escollit en la forma que elles mateixes acordin, aspecte que encara avui esta per determinar però que obre nous camins a la participació autonòmica en aspectes rellevants. Apuntem també que l'Autoritat Nacional estarà presidida pel Secretari General per a la Prevenció de la Contaminació i el Canvi climàtic, i que promourà la subscripció de convenis de col·laboració amb les comunitats autònomes per tal de fomentar i facilitar el desenvolupament dels mecanismes basats en projectes del Protocol de Kyoto. També es determina a la Llei 1/2005, que per tal de facilitar el desenvolupament dels mecanismes basats en els projectes, les comunitats autònomes podran crear centres que col·laborin amb l'Autoritat Nacional, als quals farem referència més endavant.

C1.4.3.2. Novetats en l'exercici de funcions estatals legislatives i executives, i previsible incidència sobre l'exercici de competències autonòmiques

Com hem pogut comprovar, quan es tancava l'any 2003 eren encara molts els reptes pendents a l'Estat Espanyol per poder complir vàlidament els diversos compromisos que havien estat assumits. És per això que a continuació seran resumits quins han estat els avenços més interessants que hem observat en els darrers mesos, fonamentalment centrats, com comprovarem, en l'aprovació de legislació d'incorporació de la Directiva comunitària 2003/87, de 13 d'octubre de 2003, per la qual s'estableix un règim per al comerç d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle a la Comunitat. Esmentarem especialment el contingut essencial de la normativa amb rang de llei que ha estat aprovada per tal de regular el règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle (inicialment, el Reial Decret Llei 5/2004, de 27 d'agost, convertit actualment en Llei 1/2005, de 9 de març) i també el Reial decret mitjançant el qual es du a terme l'aprovació del Pla Nacional d'Assignació de Drets d'Emissió. Ambdues normes van ser informades en el Consell de Ministres del passat 30 de juliol de 2004 i van ser elaborades per un grup interministerial, en el qual varen participar els Ministeris de Medi Ambient, Economia i Hisenda i Indústria, Turisme i Comerç. Durant la seva elaboració s'esmenta l'acord del Govern que s'han celebrat nombroses reunions amb tots els agents implicats. Els dos textos també han estat informats pel Consell d'Estat, Consell Econòmic i Social i han estat presentats davant el Consell Assessor del Medi Ambient, el Consell Nacional del Clima i la Conferència Sectorial del Clima. Són dues normes essencials, transcendents, en què es prenen les opcions polítiques més importants fins a la data. Pot considerar-se que ha estat suficient la participació de les comunitats autònomes en la seva elaboració? És aquest un aspecte interessant que ha de ser valorat després de conèixer els trets més significatius de les normes esmentades.

Tramitació normativa. Com hem vist, el 2002 es va iniciar el camí que portaria a la identificació dels sectors i agents implicats en matèria de canvi climàtic a Espanya per anar avançant en el consens del que haurien de ser les polítiques i mesures que podrien servir per mitigar aquesta problemàtica. Els anys 2003 i 2004, en el marc de la Directiva 2003/87, també s'ha continuat recollint informacions des de grups preparatoris ad hoc interministerials. Tot això ha cristal·litzat finalment en la incorporació de la Directiva europea 87/2003 mitjançant el Reial Decret Llei 5/2004, de 27 d'agost, norma que motivada amb raons d'urgència i amb ostensible retard va ser aprovada en el Consell de Ministres celebrat el 27 d'agost de 2004.

Després de la seva tramitació ordinària en les Corts Generals, el Reial decret llei ha passat a ser la Llei 1/2005, de 9 de març, per la qual es regula el règim de comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle. Apuntem també que mitjançant el Reial decret Llei 5/2005, d'11 de març, de reformes urgents per a l'impuls a la productivitat i per a la millora de la contractació pública, se n'han modificat puntualment alguns preceptes.

En qualsevol cas, cal tenir present que amb Reial decret llei que la precedeix i també amb la vigent Llei 1/2005, de 5 de març, ja es prenen les grans opcions polítiques a adoptar en l'àmbit estatal per assolir els objectius compromesos. De forma sumària, és el Govern estatal qui estableix com s'aniran pantant els increments de les emissions, i es decideix que l'esforç addicional per complir es farà precisament el 2008-2012. Al final d'aquell període les emissions no hauran de sobrepassar les emissions de l'any 1990 més d'un 24%. El percentatge s'obtindrà sumant l'objectiu de limitació de Kyoto (14%) a l'estimació d'absorció per embornals (màxim d'un 2%) i els crèdits que es puguin obtenir al mercat internacional (7%).

Les competències de l'Estat per a l'aprovació de les normes esmentades. Aquestes opcions

tan transcendents, sota quin paraigua competencial han estat adoptades? D'acord amb la Disposició final segona de la Llei 1/2005 la normativa es dicta a l'empara de les competències exclusives estatals previstes en l'article 149.1.13 de la CE (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica) i de l'article 149.1.23 de la CE (legislació bàsica sobre protecció de medi ambient), afegint-se que es realitza, aspecte especialment curiós, *sense perjudici de les competències d'execució que ostenten les comunitats autònomes en matèria de legislació de medi ambient*. Els mateixos títols competencials són utilitzats per l'Estat quan aprova el Pla Nacional d'Assignació de Drets d'Emissió mitjançant el Reial decret 1866/2004. En qualsevol cas, ressaltem que crida l'atenció que quan es regula aquest títol competencial s'esmenti únicament les competències executives de què disposen les Comunitats autònomes, en una dicció que podria interpretar-se que pretén evitar la creativitat legislativa autonòmica en els aspectes no normats per l'Estat. Sobta encara més el desafortunat esment quan el Reial decret llei que precedeix la Llei 1/2005 esmenta en aquest punt precisament les competències legislatives de les Comunitats autònomes per dictar normes addicionals de protecció (i quan encara consta la qüestió d'aquesta forma en les Exposicions de Motius de les dues normes). En aquest sentit, d'acord amb l'Exposició de Motius de la Llei 1/2005, la llei que s'aprova és una norma substancialment ambiental. Tant el seu objectiu, contribuir a la reducció de les emissions antropocèntriques amb efecte d'hivernacle, com el seu origen, els compromisos assumits d'acord amb el Protocol de Kyoto i la pròpia directiva, li atorguen ineludiblement aquest caràcter. En conseqüència, d'acord amb l'Estat, correspon invocar l'article 149.1.23 de la CE en tant que li reserva la competència exclusiva per dictar legislació bàsica sobre protecció de medi ambient, sense perjudici de les facultats de les Comunitats autònomes d'establir normes addicionals de protecció.

En virtut de tot l'anteriorment esmentat, a la norma obsevem com s'han regulat amb caràcter de legislació bàsica en matèria de protecció de medi ambient les autoritzacions d'emissió, les obligacions de seguiment de les emissions, de remissió d'informació i la verificació, salvaguardant, entenem des d'aquí, les competències autonòmiques de dictar normes de desenvolupament i aquelles que estableixin un nivell de protecció superior i, evidentment, les seves competències d'execució o gestió en matèria de medi ambient.

Però cal tenir present que d'acord amb l'Exposició de Motius de la Llei 1/2005, es determina també que Una vegada fixades les bases de caràcter substancialment ambiental d'aquests aspectes, no pot obviar-se que el mecanisme escollit per tal d'assolir l'objectiu de la reducció d'emissions, com és la creació d'un innovador mercat de drets d'emissió, té decisives conseqüències sobre sectors econòmics com ara l'industrial i l'elèctric, i afecta la presa de decisions empresarials com ara l'estratègia d'inversions, els seus nivells de producció, etc. En conseqüència, en aquesta dimensió entra també en joc la competència estatal per determinar les bases de la planificació general de l'activitat econòmica prevista a l'article 149.1.13 de la CE. Des d'aquesta perspectiva, i sota aquest títol competencial, el legislador considera que l'Estat es troba habilitat per establir les bases del règim jurídic dels drets d'emissió i el seu comerç; autoritzar les agrupacions d'instal·lacions; elaborar i aprovar el Pla Nacional d'Assignacions de Drets d'Emissió, instrument que planifica l'assignació de drets d'emissió en tot el territori nacional i adopta la metodologia per procedir a la seva assignació individualitzada; tramitar i resoldre els procediments d'assignació de drets d'emissió, per garantir que s'ajusti la suma global de drets assignats a cada instal·lació amb la quantitat total de drets que corresponen a l'Estat espanyol, així com l'aplicació homogènia de la fórmula de repartiment de drets continguts en el pla, i regular i gestionar el Registre Nacional de Drets d'Emissió.

Contingut material de la nova normativa. Es determina que les instal·lacions esmentades en la norma, i per al primer període a què es refereix el Reial Decret Llei 5/2004 (2005-2007) han de sol·licitar autorització d'emissió de gasos ambefecte d'hivernacle i també una assignació individualitzada de drets d'emissió. La sol·licitud cal que sigui formalitzada abans de 30 de setembre de 2004, malgrat que per a algunes instal·lacions podrà encara fer-se fins el 14 de maig de 2005. L'autorització serà exigible a partir de l'1 de gener de 2005. De la lectura del nou règim obsevem com les autoritzacions d'emissió relatives a les instal·lacions existents se sol·liciten i s'atorguen per l'òrgan competent que designi la comunitat autònoma en la qual s'ubiqui l'activitat, o si no n'hi ha, per l'òrgan competent autonòmic en matèria de medi ambient. Entre altres dades, en l'autorització caldrà establir l'obligació de lliurar al Registre Nacional de Drets d'Emissió, cada any, un nombre determinat de drets d'emissió. Quan s'haurà obtingut una autorització també caldrà que el titular de l'autorització lliuri a l'òrgan autonòmic competent un informe anual verificat abans del 28 de febrer, relatiu a les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle de l'any precedent, i l'òrgan autonòmic haurà de donar-hi la seva conformitat (validació). En aquest cas, haurà de procedir a inscriure-les en la corresponent taula del registre. La Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic, ja esmentada, informa també necessàriament sobre com ha de portar-se a terme, en general, el procés de verificació esmentat. I no es pot oblidar que les Comunitats autònomes comuniquen al Registre Nacional de Drets d'Emissió les resolucions que adoptin sobre l'atorgament, modificació i extinció de les autoritzacions. D'altres aspectes també mereixen un apunt.

Així, esmentem que es possibilita l'obtenció d'una **autorització d'agrupació per a les instal·lacions que desitgin actuar de manera conjunta**. Aquesta autorització se sol·licita al Ministeri de Medi Ambient. És atorgada pel Consell de Ministres a proposta de Ministeris sectorials així

com de la Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic. La resolució que s'adopti es comunica també, al Registre i a les Comunitats autònomes.

Es crea el **Registre Nacional de Drets d'Emissió**, que assegura la permanent actualització de la comptabilitat d'aquests drets. Serà accessible al públic, quedarà adscrit a l'Estat, al Ministeri de Medi Ambient, i es relacionarà amb l'administrador central designat per la Comissió Europea. Tots els drets que el Pla Nacional d'Assignacions preveu assignar seran expedits i inscrits en el compte d'havers de l'Administració General de l'Estat. Des d'aquest registre es transferiran al compte del titular de cada instal·lació els que li corresponguin d'acord amb el Pla. I pel que fa als drets assignats als nous entrants, tinguem en compte que seran transferits quan la Comunitat Autònoma comuniqui que la nova instal·lació ha entrat en funcionament.

Per últim, les **sancions per incompliment** d'aquesta normativa són imposades per les Comunitats autònomes a menys que s'hagi ocultat informació exigida per a l'assignació o s'hagi incomplert l'obligació de lliurar drets d'emissió, supòsits aquests en què s'imposen pel Consell de Ministres.

Instal·lacions regulades. El llistat concret de quines eren les d'instal·lacions incloses en l'àmbit d'aplicació de la normativa esmentada es va adoptar provisionalment mitjançant Resolució de 7 de setembre de 2004. Aquest va ser també un moment important. Per adoptar la decisió s'apunta que es van tenir en compte els resultats dels qüestionaris realitzats a les principals organitzacions corresponents al sector de generació elèctrica i sectors de l'Annex I de la Directiva, el Registre Estatal d'Emissions i fonts contaminants, establert conforme a la Decisió de la Comissió Europea 2000/479/CE; el Registre d'instal·lacions de producció d'energia en règim ordinari i en règim especial; i la base de dades de grans focus puntuals de l'Inventari Nacional

d'Emissions de Gasos a l'Atmosfera. Prèviament a la decisió es va sotmetre a informació pública i es va atendre a les corresponents al·legacions. El llistat d'instal·lacions es va convertir en definitiu una vegada va finalitzar el procediment d'assignació de drets establert en la normativa.

El **Pla Nacional d'Assignació de Drets d'Emissió**. La Directiva europea 87/2003/CE també exigeix l'aprovació per part dels Estats d'un Pla Nacional d'Emissions amb data límit de 31 de març de 2004. A Espanya ha estat aprovat el Pla Nacional d'Assignació de Drets d'Emissió (d'ara endavant, PNA) mitjançant el Reial Decret 1866/2004, de 6 de setembre, que s'aplicarà en el període previst en la Directiva: 2005-2007. Esmentem que el Reial decret 1866/2004 s'ha modificat parcialment a partir del Reial decret 60/2005, de 21 de gener, i també s'acosta una nova modificació abans del 31 de desembre de 2005, tal com es deriva del que estableix l'article 33 del Reial decret Llei 5/2005, d'11 de març.

Quins són els aspectes més interessants, als nostres efectes? El PNA s'aprova per Reial Decret, a proposta conjunta de diversos ministeris, i el seu contingut s'ha publicat en el BOE de 7 de setembre de 2004. Crida l'atenció com ha estat elaborat amb tota rapidesa pel Grup Interministerial de Canvi Climàtic (d'ara endavant, GICC) constituït el maig de 2004. Prèviament, des de 2002, s'esmenta en el text que s'ha vingut treballant amb els sectors industrials en la identificació de polítiques i mesures per mitigar el canvi climàtic, i s'han obtingut les dades disponibles i les característiques dels sectors inclosos i no inclosos en la Directiva. Durant el segon semestre de 2003 i primer semestre de 2004 s'han constituït diversos grups preparatoris ad hoc interministerials. Posteriorment, el GICC va preparar una proposta de criteris per elaborar el PNA, que després de ser aprovada per la comissió delegada del Govern per a assumptes econòmics i d'enviar-se a diverses entitats, organitzacions i sectors, ha estat sotmesa a informació pública. A aquest efecte, es va incloure en la web ministe-

rial el 8 de juliol de 2004 i se'n va publicar el corresponent anunci en el BOE. S'hi van poder enviar observacions fins el 19 de juliol. L'esborrany també es va lliurar llavors a associacions empresarials i a comunitats autònomes. Hem, de retenir, per tant, les dates de 8 de juliol a 19 de juliol, perquè molt o poc, tenen a veure amb les al·lusions a la participació autonòmica en l'elaboració d'aquests plans que apareixen en el Reial decret Llei 5/2004, de 27 d'agost, com a norma general.

D'acord amb la Llei 1/2005, de 9 de març, el PNA s'ha d'aprovar previ informe del Consell Nacional del Clima, i de la Comissió de Coordinació de polítiques de canvi climàtic, però aquestes vies per a la participació autonòmica han d'afectar les posteriors modificacions o els pròxims Plans. D'acord amb el Reial decret llei, de 27 d'agost, en una norma no aplicable com hem comprovat per al supòsit que esmentem, El Pla Nacional es devia haver aprovat a proposta de determinats Ministeris i prèvia consulta a les Comunitats autònomes almenys 18 mesos abans de l'inici del període corresponent. El text vigent ha estat aprovat a proposta dels Ministres de Medi Ambient, Economia i Hisenda i Indústria, Turisme i Comerç, però sense esmentar-hi en absolut les Comunitats autònomes.

Pel que fa al contingut del Pla, recordem que aquest fixa les bases per a l'assignació individual de drets per a totes les instal·lacions abans, es diu, que es posi en marxa el mercat internacional l'1 de gener de 2005. Es determina el nombre total de drets d'emissió que s'assignaran en el període que engloba. El PNA ha de basar-se en criteris objectius i transparents, i tenir en compte les al·legacions efectuades durant el procediment que ha dut a la seva aprovació. Pel que fa a la versió espanyola, opta per un repartiment de l'esforç en la reducció en els sectors de la Directiva, però també contempla d'altres mesures, a títol de proposta, que han de ser estudiades pels Ministeris corresponents en la matèria i que han de servir per reduir emissions de CO₂ en

sectors no afectats per la Directiva europea com són el transport, el residencial, el comercial, l'institucional, l'agrari i la gestió de residus.

Mitjançant el Reial Decret 60/2005, de 21 de gener, es modifica el PNA pel que fa fonamentalment a les instal·lacions de combustió amb potència tèrmica superior a 20MW. Es modifica per tal d'atendre allò apuntat des del Col·legi de Comissaris de la Comunitat Europea. A la llum també de les al·legacions rebudes sobre el llistat d'assignació individual de drets d'emissió, s'ha decidit incrementar l'assignació a instal·lacions existents, en detriment de les aplicables a nous entrants.

L'assignació individualitzada de drets d'emissió. S'efectuarà a sol·licitud de l'interessat, mitjançant resolució del Consell de Ministres, a proposta dels Ministres d'Economia i Hisenda, d'Indústria, Turisme i Comerç i de Medi Ambient, prèvia consulta a la Comissió de coordinació de les polítiques de canvi climàtic i tràmit d'informació pública. D'acord amb la Disposició Transitòria Segona de la Llei 1/2005, de 10 de març, la sol·licitud d'assignació de drets d'emissió l'ha de presentar el titular de la instal·lació al Ministeri de Medi Ambient (Director de l'Oficina Espanyola de Canvi Climàtic del Ministeri de Medi Ambient) abans del 30 de setembre de 2004, però es presentarà físicament davant la finestra autonòmica (l'òrgan autonòmic competent per tramitar l'autorització d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle). El sol·licitant haurà d'acreditar la fiabilitat de la documentació aportada, i pot acreditar-se, entre d'altres mitjans, mitjançant un certificat de la Comunitat Autònoma en el territori de la qual s'ubiqui la instal·lació. El silenci es considerarà negatiu si als tres mesos no s'ha produït decisió expressa.

Mitjançant publicació en el BOE núm. 285 de 26/11/2004 s'ha procedit a l'obertura del període d'informació pública per a l'assignació individualitzada de drets d'emissió mitjançant la Resolució del Secretari General per a la Prevenció de la

Contaminació i del Canvi Climàtic per la qual s'anuncia l'obertura del període d'informació pública per a l'assignació individualitzada de drets d'emissió. Al fer-se públic el llistat amb la proposta d'assignació individual de drets a les instal·lacions sol·licitants s'ha donat també un termini per presentar al·legacions. Es possibilitava l'enviament d'observacions a la OECC o a la Secretària General del Ministeri fins el dia 22 de desembre. El dia 3 de desembre es va presentar la proposta d'assignació a la Comissió. El Consell de Ministres ha aprovat el 21 de gener de 2005 l'assignació individualitzada definitiva de drets d'emissió per a les instal·lacions incloses en l'àmbit d'aplicació del Reial decret llei de 27 d'agost de 2004, així com els ajustaments tècnics requerits en el Reial decret del Pla Nacional d'Assignació de drets d'emissió de 2004. S'afirma que s'ha contrastat la consistència del llistat final d'instal·lacions incloses amb el que han aportat les Comunitats autònomes. Per la seva banda, en Consell de Ministres d'11 de març de 2005, s'afirma que el Govern ha desestimat la sol·licitud de 121 instal·lacions a les quals es deneguen drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle en el període 2005-2007, per tractar-se d'activitats no incloses en l'àmbit del Reial decret llei que regula el règim del comerç d'aquests drets, o per no superar els llindars definitius en l'esmentat text legislatiu, o per tractar-se d'una instal·lació que, fins i tot estant inclosa, es considera nou entrant o una instal·lació que ja no és operativa.

C1.5. Catalunya davant el Conveni Marc del Canvi Climàtic i el Protocol de Kyoto

C1.5.1. Els compromisos adquirits (remissió)

Els compromisos i obligacions que ha d'assumir l'Estat espanyol i que li són jurídicament exigibles en tant que Part al CMCC i al PK i, així mateix, en tant que Estat Membre de la UE, són també en bona part compromisos de Catalunya. Caldria, doncs, reproduir aquí tot allò que prèviament ha estat esmentat. Així, doncs, el fet que l'Estat sigui l'obligat formalment, que sigui el destinatari oficial de les diverses exigències ana-

litzades, no ha de fer desconèixer quines són les competències que per al seu assoliment adequat caldrà exercir per part de les comunitats autònomes. Esdevé necessari, doncs, i amb caràcter previ, determinar exactament de quines competències es gaudeix per part de la Generalitat. A partir d'aquí, l'objectiu d'aquest apartat consistirà en recordar quines són les actuacions realitzades a data d'avui des d'aquest àmbit territorial (siguin de caire organitzatiu, normatiu o executiu). Això ens permetrà en l'apartat final valoratiu determinar quins són els reptes que podrien ser vàlidament assumits dins el marc jurídic competencial que li és d'aplicació. En aquest sentit, pot entendre's com veurem que els tipus d'actuacions potencialment dissenyables sobre canvi climàtic i a realitzar des de Catalunya, són alineables bàsicament en dos fronts: El primer, fa referència directa a la possibilitat d'incentivar i garantir la participació de la Generalitat en les diverses decisions que pren l'Estat i que afectaran l'exercici de les seves competències sectorials que incideixen sobre el canvi climàtic. El segon es dirigirà ja a l'àmbit intern català, pel qual s'oferirà un ventall d'actuació pròpies que, de forma exemplificativa i sense ànim d'exhaustivitat, podrien ser endegades.

C1.5.2. Les competències de la Generalitat de Catalunya

L'òptica subestatal (autonòmica i local) és habitualment del tot necessària per a l'assoliment efectiu de compromisos sobre canvi climàtic¹¹⁷, i sovint ha demostrat ser, en el dret comparat, especialment activa i innovadora. Com és conegut, indústria, energia, transport, agricultura,

117. Segons notícia del 10 de setembre de 2003 que ens ofereix el Departament de Medi Ambient de la Generalitat, Catalunya acaba de participar en el Seminari sobre Desenvolupament Sostenible organitzat per la Conferència de les Regions Perifèriques i Marítimes d'Europa (que agrupa més de 200 regions europees) a la Bretanya francesa. La proposta catalana presentada ha estat aprovada, i un dels punts centrals del document ha estat la necessitat de coordinació de les polítiques regionals en els temes més importants com són el canvi climàtic, ús eficient de l'aigua o biodiversitat. <http://mediambient.gencat.net/cat/inici.jsp>.

infraestructures i fonamentalment, medi ambient, entre d'altres, són aspectes habitualment presents a les agendes públiques de les comunitats autònomes, tot derivant-se directament del marc constitucional i estatutari. La Generalitat de Catalunya gaudeix, com es comprovarà a continuació, d'un ventall important de competències d'aquesta índole que li permeten actuar sobre les causes i efectes del canvi climàtic, amb possibilitat per tant d'adoptar una política pròpia sobre aquesta problemàtica. Caldrà en qualsevol cas parar atenció a quines són les competències de què disposa amb caràcter exclusiu i quines les compartides (és a dir, quins són els límits que ha de respectar la Generalitat i en quines matèries, i sobre quines funcions serà necessari establir mecanismes de col·laboració interadministrativa amb l'Estat per a l'assoliment d'objectius sobre canvi climàtic). Els títols competencials que apareixen a l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (EAC) més rellevants a aquests efectes són els següents:

a) La Generalitat de Catalunya disposa de competència exclusiva sobre les matèries següents (articles EAC):

7. Investigació (sense perjudici del que disposa, pel que fa l'Estat, l'article 149.1.15 CE).
9. Ordenació del territori i del litoral, urbanisme i habitatge.
10. Monts, aprofitaments i serveis forestals, vies pecuàries i pastures, espais naturals protegits i tractament especial de zones de muntanya (d'acord amb allò que disposa el 149.1.23 CE)
12. Turisme.
13. Obres públiques que no tinguin la qualificació legal d'interès general de l'Estat o la realització de les quals no afecti una altra comunitat autònoma.
14. Carreteres i camins l'itinerari dels quals passi íntegrament per territori de Catalunya.

15. Ferrocarrils, transports terrestres, marítims, fluvials i per cable; ports, heliports, aeroports i Servei Meteorològic de Catalunya (sens perjudici d'allò que disposen pel que fa l'Estat, l'article 149.1.20 i 21)

16. Aprofitaments hidràulics, canals i regadius, quan les aigües corrin íntegrament per dins de Catalunya; instal·lacions de producció, distribució i transport d'energia, quan aquest transport no surti del seu territori i el seu aprofitament no afecti una altra província o comunitat autònoma (sens perjudici pel que fa l'Estat, de l'article 149.1.25CE)

17. Pesca en aigües interiors, cria i recollida de mariscs, aqüicultura, caça i pesca fluvial i lacustre.

b) La Generalitat de Catalunya disposa (en el marc de la legislació bàsica de l'Estat) de competències de desenvolupament legislatiu de la legislació estatal i de competències executives (d'aplicació) sobre les matèries següents (art. 10 EAC):

5. Règim miner i energètic.
6. Protecció del medi ambient, sens perjudici de les facultats de la Generalitat per establir normes addicionals de protecció.
7. Ordenació del sector pesquer.

c) La Generalitat és competent per a l'execució de la legislació de l'Estat en les matèries següents, sobre les que, per tant, no exerceix funcions normatives (art. 11 EAC):

8. Ports i aeroports amb qualificació d'interès general, quan l'Estat no se'n reservi la gestió directa.
9. Ordenació del transport de mercaderies i viatgers que tinguin llur origen i destinació dins el territori de la comunitat autònoma.
10. Salvament marítim i abocaments industrials i contaminants a les aigües territorials de l'Estat corresponents al litoral català.

d) Per últim, cal també tenir present que d'acord amb les bases i l'ordenació de l'activitat econòmica general i la política monetària de l'Estat, i d'acord amb allò establert als articles 131 i 149.1.13 CE, correspon a la Generalitat, la competència exclusiva de les matèries següents (art. 12 EAC):

1. Planificació de l'activitat econòmica a Catalunya.
2. Indústria¹¹⁸
3. El desenvolupament i execució a Catalunya dels plans establerts per l'Estat per a la reestructuració de sectors industrials.
4. Agricultura i ramaderia.
5. Comerç interior.
7. Sector públic econòmic de la Generalitat, en tot allò que no sigui tractat en altres normes d'aquest Estatut.
12. La Generalitat participarà, igualment, en la gestió del sector públic econòmic estatal, en els casos i activitats que correspongui.

Malgrat el fet que aquests aspectes competencials són els que presenten més interès, seran esmentats així mateix en aquest capítol altres preceptes de l'Estatut d'Autonomia que poden habilitar determinades actuacions de la Generalitat en matèria de canvi climàtic.

C1.5.3. Les actuacions realitzades fins el 2003

Si a les pàgines anteriors han estat esmentades les competències de que disposa la Generalitat de Catalunya i que li permeten iniciar actuacions per lluitar contra el canvi climàtic, a continuació es comentarà quines són les iniciatives

118. Sense perjudici d'allò que determinin les normes de l'Estat per raons de seguretat, sanitàries o d'interès militar, normativa relativa a indústries que estiguin sotmeses a la legislació de mines, hidrocarburs i energia nuclear. Queda reservada a la competència exclusiva de l'Estat l'autorització per a transferència de tecnologia estrangera.

realitzades fins a l'actualitat a dos nivells. En primer lloc, les de caire estrictament organitzatiu, i en segon, les iniciatives concretes de caire normatiu i executiu.

C1.5.3.1. Organització administrativa

Les actuacions públiques a realitzar sobre canvi climàtic són i han de ser coherents amb la transversalitat que li és tan característica. En tant que incideixen en diversos sectors, es habitual per tant que siguin també diversos els departaments i d'altres òrgans els que hagin de ser cridats a desenvolupar aquestes tasques, amb menor o major incidència.

A Catalunya, en general, la problemàtica del canvi climàtic ha estat en els darrers anys vinculada a les funcions que es desenvolupen des del Departament de Medi Ambient, fonamentalment per referència a les tasques que li han estat assignades amb relació a la tutela de la qualitat de l'aire¹¹⁹ i el clima. La creació, el 1998, del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya¹²⁰ (CADS) com a òrgan de participació, de consulta i d'assessorament del Govern de la Generalitat en relació amb les polítiques i actuacions que tinguin incidència sobre el medi ambient i el desenvolupament sostenible¹²¹, feia preveure que també gaudiria de cert

119. Amb relació al canvi climàtic, vegeu http://www.gencat.net/mediamb/caire_i.htm i també, http://www.gencat.es/mediamb/cc/estrategia_cat.htm

120. DECRET 311/1998, d'1 de desembre, de creació del Consell Assessor per al Desenvolupament Sostenible de Catalunya, modificat pel Decret 256/2000, de 4 de juliol

121. El CADS (art. 2 del Decret 311/1998) assessora sobre les directrius generals de les polítiques amb repercussions sobre el medi ambient (MA) i el desenvolupament sostenible (DS); assessora i informa sobre els projectes normatius i els instruments de planificació territorial i sectorial que se li proposin per raó de la seva incidència sobre el MA i el DS. També pot formular propostes sobre actuacions per a l'ordenació, la defensa i la millora del MA en el marc d'un DS, amb l'objectiu d'impulsar un creixement econòmic respectuós amb el MA. El CADS també pot proposar mesures en l'àmbit de l'educació ambiental per promoure la implicació, la conscienciació i la sensibilització dels sectors econòmics i socials en la protecció i la millora del MA, i proposar actuacions per a l'impuls de la investigació científica en l'àmbit del medi ambient i per a la defensa dels valors ambientals.

protagonisme, i que podria orientar les seves actuacions vers aquesta problemàtica. El CADS, que gaudeix d'autonomia funcional, emet informes i propostes (de caire no vinculant) i s'adscriu al Departament de la Presidència. Cal també tenir present el Servei Meteorològic de Catalunya, atès que d'acord amb la Llei 15/2001 de 14 de novembre, de Meteorologia (Article 4.2 q), exerceix entre d'altres la funció d'estudiar i analitzar el canvi climàtic a Catalunya i participar i col·laborar en les recerques que sobre aquesta matèria a porten a terme diversos grups a Catalunya.

Dins la Generalitat de Catalunya localitzem així mateix un parell d'iniciatives concretes d'àmbit organitzatiu, l'origen de les quals es troba directament vinculat amb la lluita contra el Canvi Climàtic.

Així, pel que fa a l'àmbit de la recerca, ha estat creada la Xarxa Temàtica del Canvi Climàtic, amb l'objectiu de posar en contacte els agents que treballen sobre els diferents aspectes relacionats amb l'investigació del canvi climàtic¹²². També vol ser una eina per donar a conèixer el fenomen del canvi climàtic, i permetre la coordinació de les diferents actuacions que es desenvolupen a Catalunya en aquest sentit. La Xarxa facilitarà informació per definir polítiques d'actuació. Per tal de fomentar la col·laboració entre els grups de recerca que conformen aquesta Xar-

xa, es va obrir una convocatòria d'ajuts específica per a l'any 2002¹²³.

Justament amb l'informe del CADS al Govern L'Aportació de Catalunya al Desenvolupament Sostenible¹²⁴, es mostra, en el seu darrer punt, com el CADS i el Departament de Medi Ambient tenen la voluntat de realitzar properament un estudi sobre els efectes del canvi climàtic a Catalunya que finalitzaria el 2003, amb la participació de la Xarxa Temàtica de Canvi Climàtic i altres experts en diferents àmbits, amb l'objectiu de donar una visió àmplia i rigorosa de quins poden ser els impactes, la vulnerabilitat, la mitigació i adaptació del país a aquest fenomen en els propers anys¹²⁵. També s'esmenta l'elaboració d'una futura Estratègia Catalana de Lluita contra el Canvi Climàtic, que afectarà l'actuació de diversos departaments del Govern.

Com a òrgan col·legiat interdepartamental i per tal de facilitar la coordinació i l'impuls de programes i polítiques, mitjançant Decret 198/2003, de 26 d'agost¹²⁶, va ser creada la Comissió Catalana de Canvi Climàtic, adscrita al Departament de Presidència de la Generalitat. Les seves funcions es concreten¹²⁷ en l'establiment de les relacions institucionals necessàries per a la coordinació de les diverses actuacions contra el canvi climàtic i la minimització dels seus efectes; i també en impulsar programes i polítiques en aquesta matèria, en el marc d'actuació dels diferents departaments. La Comissió és presidida pel conseller en cap, i en són vicepresidents els consellers dels departaments de Medi Ambient, de Treball i Indústria, i de Comerç, Turisme i Consum. Els vocals, amb rang de director gene-

122. La Xarxa està participada per la Generalitat i les universitats, i agrupa els científics més rellevants que treballen en aquest camp. Els seus objectius concrets, d'acord amb el que apareix a <http://www.gencat.es/mediamb/aire/xtccc.htm>, són:

- Disposar d'informació respecte les causes, l'evolució i els efectes del canvi climàtic a Catalunya.
- Valorar l'origen de les emissions dels gasos que provoquen el canvi climàtic a fi de definir polítiques orientades a la seva reducció.
- Donar una eina per facilitar la comunicació entre els diferents agents que a Catalunya desenvolupen tasques d'investigació en relació amb el canvi climàtic.
- Facilitar la divulgació dels estudis que s'efectuïn respecte al canvi climàtic.
- Coordinar i potenciar la investigació científica sobre el canvi climàtic.

123. Ordre 114/2002, de 25 de març, per la qual s'aproven les bases reguladores dels ajuts destinats a projectes d'investigació sobre el canvi climàtic i es convoquen els corresponents a l'any 2002 (DOGC 15/04/2002)

124. *L'Aportació de Catalunya al Desenvolupament Sostenible: La proposta Catalana*. CADS, maig 2002.

125. CADS, op. cit, punt.3.8.

126. DOGC núm. 3963, de 8 de setembre de 2003.

127. Article 2 del Decret 198/2003, de 26 d'agost.

ral, pertanyen a diversos departaments de la Generalitat¹²⁸.

C1.5.3.2. Exercici de competències sobre el Canvi Climàtic: funcions normatives i funcions executives

A continuació esmentem les actuacions ja realitzades i les iniciatives i polítiques més imminents que estan desenvolupant-se per part de la Generalitat de Catalunya amb relació al canvi climàtic, tot distingint entre funcions pròpiament normatives dins l'àmbit parlamentari català, i d'altres que són exercides des del Govern¹²⁹.

1) Funcions normatives exercides pel Parlament de Catalunya

- Aprovació de la Llei 6/2001, de 31 de maig, d'ordenació ambiental de la lluminació exterior per a la protecció del medi nocturn (DOGC 3.407, de 12 de juny de 2001). L'objectiu és combatre la contaminació lumínica mitjana, la regulació de les instal·lacions, aparells i instrumental d'illuminació exterior i interior.
- Aprovació de la Resolució 191/V, mitjançant la qual el Govern és instat a ajustar la seva actuació als principis que deriven del Protocol de Mont-real i als principis que deriven del Conveni sobre el Canvi Climàtic, amb les modificacions que s'hi vagin fent (05.11.1996; BOPC 106, pàg. 7.779).
- Aprovació de la Resolució 584/V, sobre l'avaluació de les emissions de gasos que causen l'efecte d'hivernacle i les fonts que les originen (08.06.1998; BOPC 296, pàg. 23.787). El Govern de la Generalitat hi és instat a:

a) Avaluar les emissions de gasos que causen l'efecte d'hivernacle directament i indirectament, i les fonts principals que les originen.

b) Elaborar una estratègia catalana de canvi climàtic que estableixi el conjunt de mesures en l'àmbit de les emissions de l'ús d'energies del transport i de la gestió ambiental aplicables a Catalunya), i oferir col·laboració als ajuntaments perquè, puguin assumir el paper que han de tenir com a administració més propera al ciutadà i com a ens més dinàmics en la salvaguarda i defensa del Medi Ambient.

2) Iniciatives de la Generalitat de Catalunya

- Aprovació del Decret 174/2002, d'11 de juny, regulador de la implantació de l'energia eòlica a Catalunya per fomentar la implantació i l'ús generalitzat de les energies netes i renovables a Catalunya. Realització del Mapa d'Implantació ambiental de l'energia eòlica a Catalunya.
- Creació de la Xarxa Temàtica contra el canvi climàtic, per a la investigació i informació, tal com ha estat esmentat, però també per dinamitzar, per impulsar programes específics de recerca.
- Creació d'una pàgina web sobre canvi climàtic¹³⁰.
- Conveni de col·laboració amb la Universitat de Santa Clara (Cuba) signat pel Departament de Medi Ambient de la Generalitat per dur a terme un projecte en matèria de protecció de l'ambient atmosfèric per determinar un índex de qualitat de l'aire a la província de Villa Clara.

Els compromisos de la Generalitat, en la realització d'una Estratègia pròpia sobre canvi climàtic¹³¹ integren, entre d'altres, les següents inicia-

128. Economia i Finances, Medi Ambient, Política Territorial i Obres Públiques; Agricultura, Ramaderia i Pesca, Treball, Indústria, Comerç i Turisme; Universitats, Recerca i Societat de la Informació. També es vocal el secretari del Govern, que actuarà com a secretari de la Comissió.

129. Aquestes darreres poden localitzar-se a: http://www.gencat.es/mediamb/cc/estrategia_cat.htm#xarxa

130. http://www.gencat.es/mediamb/cc/estrategia_cat.htm#xarxa

131. L'opció de disposar d'una estratègia singular a nivell de Comunitat Autònoma ha estat presa també per Andalusia, País Vasc, Galícia, València..

tives¹³², que caldrà desenvolupar en un futur però que en qualsevol cas ja està previst que siguin incorporades a l'Agenda 21 de Catalunya:

- Establiment de l'Inventari permanent d'emissions de CO₂, realitzat per la Generalitat, mitjançant el Departament de Medi Ambient, per tal de controlar els principals focus emissors de gasos amb efecte d'hivernacle. En desenvolupament, cal esmentar la realització de Mesures de concentració de fons de CO₂.
- Reforç dels Programes d'eficiència energètica al sector industrial i domèstic, mitjançant el Departament de Treball:
 - Programa de gestió de l'energia a la indústria
 - Programa d'acció municipal i sector terciari
 - Programa d'actuació en el sector del transport
 - Programa d'actuació en el sector de l'habitatge i els equipaments educatius i assistencials.
- Conjuntament amb el Departament de Medi Ambient, es potenciaran les auditories internes dels principals sectors industrials potencialment emissors de CO₂ (químic, ciment, de refineries, vidrier, ceràmic...).
- Adopció del Programa de recuperació i tractament dels gasos d'abocador, mitjançant el Departament de Medi Ambient, per tal de fomentar de la recuperació i el tractament dels gasos amb efecte d'hivernacle que es produeixen en els abocadors i basses de purins (principalment, el metà).
- Foment dels biocombustibles com a recurs energètic, especialment d'aquells que procedeixen del reciclatge de residus.
- Realització del Programa d'impuls i foment de la mobilitat sostenible pel que fa als sistemes urbans i un planejament territorial que incorpori els criteris de la mobilitat sostenible, penalitzant els escenaris que augmentin la mobilitat obligada. Es farà promoció del transport públic i d'altres sistemes de transport que permetin reduir les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle.
- Desenvolupament del Programa d'educació ambiental i informació i per a la sensibilització dels diferents agents econòmics i socials amb incidència sobre el volum d'emissions de CO₂.
- Iniciació del Programa de foment de vehicles sense benzina amb l'objectiu de generalitzar el seu ús en les flotes professionals de mobilitat intraurbana (entre d'altres, els taxis, els serveis de missatgeria, etc.), mitjançant el Departament de Medi Ambient. Així mateix, amb la col·laboració de l'ATM (Autoritat del Transport Metropolità) i del Departament de Treball i Indústria, es desenvoluparà una experiència pilot d'incorporació dels motors de combustió d'hidrogen.

Per últim, cal esmentar en que també ha estat manifestada la voluntat d'encarregar un estudi estratègic sobre com Catalunya podria assumir els sistemes de compravenda d'emissions que proposa el Protocol de Kyoto, i es desitja estudiar-ne l'aplicabilitat i quins serien els seus condicionants. D'aquesta forma, la Generalitat es posiciona ja de forma favorable a la utilització d'aquest instrument.

Havent analitzat ja les competències de la Generalitat i com han estat exercides fins a la data, únicament ens resta ara procedir a una anàlisi valorativa, explicitant quins reptes són encara pendents i proporcionant propostes de millora.

C1.5.4. Els canvis des de 2004

Les importants novetats que hem ressaltat pel que fa a l'Estat en el punt C1.4.2 (els canvis des de 2004), ofereixen un nou rol predicable de les

132. http://www.gencat.es/mediamb/cc/estrategia_cat.htm#xarxa

comunitats autònomes en la implementació de la política estatal de lluita contra el canvi climàtic, i això indubtablement afecta de manera directa la Comunitat Autònoma de Catalunya.

En primer lloc cal tenir en compte, també a nivell autonòmic, el que suposa la nova organització administrativa estatal. Hem vist que en els nous òrgans tenen certa cabuda, com hem esmentat, les Comunitats autònomes. Ens referim a la Comissió de Coordinació de Polítiques de Canvi Climàtic, que sembla que ha d'exercir importants funcions, així com a l'Autoritat Nacional, que disposa d'un representant escollit per les comunitats autònomes. Caldrà veure, per valorar adequadament aquesta participació, quina és la periodicitat de les reunions i com s'articula i quin pes té a la pràctica la intervenció autonòmica catalana en els nous ens. També serà interessant d'observar com es desenvolupen les relacions interautonòmiques per adoptar decisions en el si d'aquests nous ens.

També des de la normativa estatal recent són assignades a les comunitats autònomes funcions executives de caràcter divers, i la comunitat autònoma cal que hi estigui preparada. Un resum d'aquestes i com han estat assignades en l'àmbit de Catalunya es dedueix del dictat del Decret català 390/2004, de 21 de setembre, d'assignació de competències en matèria d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle. D'aquesta norma cal destacar que la Generalitat, concretament la Direcció General de Qualitat Ambiental del Departament de Medi Ambient i Habitatge, és l'òrgan competent per a la tramitació i atorgament de l'autorització d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle, així com per a la seva modificació i extinció. Així mateix, correspon a la Direcció General de Qualitat Ambiental validar, a proposta de la Ponència Ambiental, l'informe verificat de les emissions que presenten els titulars d'instal·lacions incloses en l'àmbit del Reial Decret Llei 5/2004, de 27 d'agost, (actualment Llei 1/2005). També tramita a l'òrgan competent les sol·licitud d'assignació de drets d'emissió per al

període de vigència del Pla Nacional d'Assignació, així com les sol·licituds d'exclusió temporal previstes en la disposició transitòria quarta del Reial decret Llei 5/2004, de 27 d'agost. El Decret determina, per últim, i pel que fa a Catalunya, quins són els òrgans concrets que hauran d'exercir la potestat sancionadora.

Pel que fa a l'exercici efectiu d'aquestes funcions, apuntem que des del Departament de Medi Ambient i Habitatge es determina que el balanç final a Catalunya d'aquest període és el següent: S'han rebut fins avui 167 sol·licituds d'autoritzacions d'emissió; s'han resolt l'Autoritat Nacional, en àmbits com els següents: fomentar col·laboració entre sector públic i favorablement 152.

Més enllà de les funcions executives, en aquest període de més activitat, s'espera encara que aparegui una Estratègia catalana de lluita front el canvi climàtic, així com la creació d'algun centre que col·labori amb l'Autoritat Nacional. No hem d'oblidar que la mateixa Llei estatal 1/2005, determina que per tal de facilitar el desenvolupament dels mecanismes basats en els projectes, les Comunitats autònomes podran crear centres que col·laborin amb privat, facilitar i coordinar interessos empresarials en els mecanismes basats en projectes, conèixer i aplicar programes de la Unió Europea, Nacions Unides o d'altres mecanismes multilaterals, editar materials, servir de punt de contacte i efectuar una valoració prèvia en relació amb els projectes presentats per empreses que estiguin ubicades en l'àmbit territorial de la Comunitat Autònoma i proposar-los, en el seu cas, a l'Autoritat Nacional.

C1.6. Conclusions desenvolupades i propostes d'actuació

C1.6.1. Els reptes estatals pendents. Alguns interrogants i propostes de millora.

Del que ha estat esmentat a les pàgines anteriors podem deduir que són encara molts els reptes pendents per a l'Estat en matèria de lluita contra

el canvi climàtic, atès que l'Estat espanyol és Part en el Conveni Marc sobre Canvi Climàtic, és Part també en el Protocol de Kyoto i és membre de la Unió Europea, organització implicada amb un indubtable lideratge i intensitat en la lluita contra el canvi climàtic. Analitzats els compromisos contrets a nivell internacional i comunitari, les competències de què disposen les autoritats centrals i autonòmiques i la forma en què aquestes han estat exercides, ha arribat el moment de recapitular, recordant quines actuacions cal preparar i endegar, i quin calendari específic els és d'aplicació. Començarem fent referència a l'àmbit organitzatiu intern, parant atenció, posteriorment, a les actuacions concretes que estan encara pendents de realitzar.

C1.6.1.1 Organització administrativa i repartiment competencial

Com ha estat avançat en apartats anteriors, el fet que en matèria de canvi climàtic siguem davant de l'exercici de diverses funcions públiques per part d'una diversitat d'Administracions actuants, incorpora un repte addicional. Cal complir els compromisos adquirits mitjançant una adequada organització administrativa interna, però cal potenciar també l'establiment o la utilització de mecanismes efectius de col·laboració i cooperació interadministrativa entre l'Estat i les altres Administracions Públiques, per tal que es garanteixi l'exercici de les concretes competències per part de les Administracions que les tenen assignades.

Pel que fa a l'àmbit intern estatal, observem com l'Administració de l'Estat espanyol ha preparat la seva estructura interna per a l'adopció d'actuacions en matèria de canvi climàtic mitjançant dos òrgans: el Consell Nacional del Clima i l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic¹³³. El

133. Sobre el qüestionament de la creació de l'Oficina Nacional del Clima i el CNC i les poques funcions que li han estat assignades, vid. la posició del Senador Gatzka Gaetxebarria en compareixença del President de l'OECC (Director General de Qualitat i Avaluació Ambiental del Ministeri) al Senat, al Diari de Sessions del Senat, 13 de maig de 2002, núm. 274. p. 8.

CNC és un òrgan adscrit al Ministeri de Medi Ambient. Ens interessa recalcar que aquest elabora recomanacions, propostes (alguna d'elles d'entitat com la que serà l'Estratègia espanyola) i que és un òrgan col·legiat on hi són representats diversos ministeris i també les comunitats autònomes i ens locals, entre d'altres. Per la seva banda, l'Oficina Espanyola del Canvi Climàtic és integrada directament en l'estructura del Ministeri. Hi són representades les diverses direccions generals ministerials i exerceix funcions de seguiment, representació, impuls, assessorament¹³⁴, informació i col·laboració en aquesta matèria, expressament amb les comunitats autònomes.

L'organització administrativa estatal per al canvi climàtic comença a ampliar-se. En qualsevol cas, des de 2003 considerem necessari que des de l'òptica autonòmica, l'administració estatal sigui organitzada d'acord amb els criteris següents:

- Determinació i clarificació dels òrgans estatals als quals han estat assignades les funcions de caràcter decisoris.
- Garantia que es té en compte la transversalitat interministerial *que de facto* es produeix, i que les decisions a prendre siguin adoptades i aplicades pels diversos òrgans ministerials.
- Elevació del rang que la matèria reclama en l'àmbit decisonal, institucionalitzant per exemple una Comissió Interministerial pel

134. És habitual l'existència d'òrgans assessors en matèria de lluita contra el canvi climàtic en el dret comparat. Una gran part dels estats han creat òrgans assessors en matèria de lluita contra el canvi climàtic. Vid. per exemple a Alemanya el Consell Assessor Alemany en Canvi Climàtic (*Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)*), que avalua els coneixements científics amb relació a tots els aspectes del canvi climàtic global en context interdisciplinari del sistema terrestre i formula recomanacions per l'actuació política. També incentiva el coneixement de les implicacions del canvi climàtic a tots els nivells per mitjà de l'educació i les relacions públiques

Canvi Climàtic¹³⁵ o una Comissió Delegada del Govern¹³⁶. Aquestes opcions a més de demostrar un més seriós compromís estatal, possiblement facilitarien l'assoliment dels objectius. Disposem ja a més a més d'alguna iniciativa d'aquesta índole en el dret comparat¹³⁷. També

hem insistit en què cal formular així mateix una segona qüestió essencial: la necessitat de vehicular correctament les relacions interadministratives que inevitablement es produeixen (i que encara caldrà intensificar en un futur) en matèria de canvi climàtic, com a conseqüència del repartiment competencial i de les funcions que exerceix cadascun dels nivells.

Però també cal tenir en compte els avenços ralitzats. En un primer moment ha estat garantida, com hem comprovat, la representació autonòmica en un òrgan col·legiat com és el CNC. Però n'hi ha prou, amb això? Tal com ha estat avançat en l'anterior apartat, en aquells supòsits en què calgui prendre decisions conjuntes (Estat/comunitats autònomes), bé perquè els assumptes afecten competències compartides o bé perquè conjuntament es podrà actuar de forma més eficaç, les relacions de cooperació entre ambdós poders públics poden desenvolupar-se, entre d'altres, mitjançant Conferències Sectorials¹³⁸, Convenis de col·laboració o per via de la realització de Plans i Programes Conjunts d'Actuació, fórmules totes elles previstes a la legislació bàsica del règim jurídic administratiu. Es garantiria d'aquesta manera la lleialtat institucional, mitjançant la cooperació mútua i la vinculabilitat per als signataris de les diverses decisions que es preguessin. Aquesta tendència observem que comença a ser la línia que observem en les nor-

135. Exemples són les Comissions Interministerials creades sobre Ciència i Tecnologia; de Coordinació administrativa, per a la catàstrofe del Prestige... A aquesta comissió interministerial podria ser-li enllaçat un òrgan de caire més executiu i permanent. És, per tant, un instrument amb potencialitat per a la matèria que esmentem. Un altre exemple n'és la *Comisión Interministerial de la Sociedad de la Información y de las Nuevas Tecnologías*, que va ser creada via Real Decret 1289/1999, de 23 de juliol. És una comissió adscrita a un ministeri concret; a les reunions assisteixen els Secretaris d'Estat, i veiem fins i tot com en la seva norma de creació són esmentades les relacions amb les comunitats autònomes. Així, segons l'article 6: *Sin perjuicio de las competencias propias de los diferentes Departamentos ministeriales, la Comisión Interministerial estudiará las fórmulas más apropiadas de colaboración con las Comunidades Autónomas con el fin de acordar con cada una de ellas propuestas de actuaciones conjuntas para el desarrollo de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías en España*. Cal recordar, per últim, que ja va existir temporalment una comissió interministerial per a assumptes de medi ambient des de 1972 fins a 1987 (creada pel Decret 888/72, de 13 de abril i suprimida pel 1327/87, de 16 de octubre).

136. L'opció de les Comissions Delegades del Govern també podria ser interessant en matèria de canvi climàtic. Com són i el seu funcionament ens ho explica la Ley 50/1997, de 27 de novembre, del Gobierno: *Artículo 6. De las Comisiones Delegadas del Gobierno. 1. La creación, modificación y supresión de las Comisiones Delegadas del Gobierno será acordada por el Consejo de Ministros mediante Real Decreto, a propuesta del Presidente del Gobierno. 2. El Real Decreto de creación de una Comisión Delegada deberá especificar, en todo caso: a) El miembro del Gobierno que asume la presidencia de la Comisión; b) Los miembros del Gobierno y, en su caso, Secretarios de Estado que la integran; c) Las funciones que se atribuyen a la Comisión; d) El miembro de la Comisión al que corresponde la Secretaría de la misma. 3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, podrán ser convocados a las reuniones de las Comisiones Delegadas los titulares de aquellos otros órganos superiores y directivos de la Administración General del Estado que se estime conveniente. 4. Corresponde a las Comisiones Delegadas, como órganos colegiados del Gobierno: a) Examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Departamentos Ministeriales que integren la Comisión; b) Estudiar aquellos asuntos que, afectando a varios Ministerios, requieran la elaboración de una propuesta conjunta previa a su resolución por el Consejo de Ministros. c) Resolver los asuntos que afectando a más de un ministerio, no requieran ser elevados al Consejo de ministros. d) Ejercer cualquier otra atribución que les confiera el ordenamiento jurídico o que les delegue el Consejo de Ministros.*

137. En aquest sentit, cal estar, dins Itàlia, a la Comissió Econòmica. Pel que fa a Brasil, a la Comissió Interministerial del Canvi Global del Clima, que va ser creada el 7 de juliol de 1999. Vid <http://www.mct.gov.br/clima/espain/comunic/cimgc.htm>.

138. Tractar qüestions des d'una Conferència sectorial sembla especialment idoni. Existeix la possibilitat que, des d'aquestes puguin ser acordades polítiques intersectorials, signar convenis de col·laboració entre les diferents Administracions afectades i aplicar de forma coordinada mesures complementaries o de caire sectorial. En aquest sentit la conferència sectorial de medi ambient ja funciona com a òrgan de cooperació entre l'Administració general de l'Estat i les comunitats autònomes, que permet estudiar i resoldre qüestions plantejades en l'aplicació de la política ambiental i en especial les relacionades amb la Unió Europea. Val a dir, per únicament posar un exemple que podria ser extrapolable a l'aprovació de l'Estratègia estatal sobre canvi Climàtic, com va ser a la Conferència Sectorial de Medi Ambient on va ser deliberat l'esborrany de Pla Nacional de Residus Urbans, prèviament a la seva aprovació per part del Consell de Ministres.

Els aspectes legals de la lluita contra el canvi climàtic Isabel Pont i Castejón i Mar Campins Eritja

mes aparegudes des de 2004. Tant la Comissió de Coordinació de Polítiques sobre Canvi Climàtic com la mateixa Autoritat Nacional, responen a models organitzatius que atendrien el que des aquí abonem. Cal veure, en tot cas, quin es el seu funcionament real en la pràctica, la periodicitat de les reunions, i el pes que finalment assoleixen les posicions defensades per les comunitats autònomes.

El fet que la primera circumstància nacional peculiar (relacionada amb l'emissió i absorció de gasos) esmentada per l'Estat espanyol en la seva Tercera Comunicació Nacional a la CMCC sigui precisament la complexa distribució territorial de parcel·les de poder públic a nivell intern¹³⁹, obliga a actuar coherentment i en conseqüència. Cal establir i mantenir instruments com els esmentats. Simplement perquè l'aplicació de les disposicions convencionals recollides al Conveni Marc i al Protocol de Kyoto per part de l'Estat espanyol ha de dur-se a terme d'acord amb les previsions constitucionals¹⁴⁰. El respecte a l'exercici legítim per part de totes les administracions de les seves competències obliga doncs, en una matèria com aquesta, a integrar les comunitats autònomes en el procés de presa de decisions sobre matèries que estan sota la seva competència i sobre les quals després elles mateixes hauran d'exercir funcions normatives o executives. Aquest plantejament general hauria de reflectir-se en la presa de les grans decisions d'àmbit polític intraestatal que cal adoptar encara sobre el canvi climàtic, i això malgrat que sovint, indubtablement, tinguin una important component discrecional.

Però el plantejament que acaba de realitzar-se no hauria d'actuar únicament *ad intra*. Caldria, coherentment, possibilitar la seva participació en el moment en què es forma la voluntat estatal, es a dir la seva posició a defensar davant els organismes internacionals i europeus que intervenen front al repte del canvi climàtic. Malgrat que estiguin obrint-se vies noves, com hem comentat, i que els sigui donada una gran benvinguda, cal reconèixer també que la participació de les comunitats autònomes ha estat pràcticament inexistent en el moment de prendre les més importants decisions: signatura i ratificació de compromisos internacionals, elaboració i aprovació de la normativa amb rang de llei reguladora del règim de comerç d'emissions i del Pla Nacional d'Assignació de Drets d'Emissions.

C1.6.1.2. Compromisos contrets i actuacions pendents.

Havent esmentat en epígrafs anteriors els compromisos contrets per l'Estat espanyol, és necessari que a continuació recordem quines actuacions cal inexcusablement endegar, és a dir, quines exigències concretes resten pendents a l'Estat espanyol. Prèviament cal recordar quines competències són a l'abast de l'Estat, perquè d'aquesta manera coneixerem si cal exercir-les des de l'àmbit estatal o autonòmic. Hem observat, en aquest sentit, com l'Estat disposa d'un important ventall de competències que li permeten exercir funcions en el camp del canvi climàtic. Per començar, gaudeix d'exclusiva sobre les «relacions internacionals», tal com estableix l'article 149.1.3 de la Constitució. Però, d'acord amb la jurisprudència constitucional, això no ha de suposar una extensió del seu àmbit competencial a totes les activitats relacionades amb el seu desenvolupament, l'execució o l'aplicació dels tractats internacionals (en aquest cas relatives al canvi climàtic) i en particular, de les normes comunitàries de dret derivat. És per això que cal conèixer i hem d'estar en qualsevol cas a les competències sectorials ja esmentades i que justifiquen les actuacions. Hem observat, en l'anàlisi del bloc constitucional, que veritablement res-

¹³⁹ vid. Tercera Comunicación Nacional, p. 17

¹⁴⁰ Tal i com ha indicat el Tribunal Constitucional (TC), «cuando las disposiciones de los Tratados o demás normas comunitarias reconocen poderes a los Estados miembros o les imponen obligaciones en orden a la aplicación del derecho comunitario, la cuestión de saber de qué forma el ejercicio de estos poderes y la ejecución de las obligaciones pueden ser confiadas por los Estados miembros a determinados órganos internos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado miembro». STC 80/1993, de 8.3.1993, FJ.3

ta encara un important espai per a l'actuació autonòmica en matèria de canvi climàtic.

Fixada aquesta premissa, podem procedir ja a recordar les actuacions que encara manquen per dur a terme, deixant de banda en aquest moment el *desideratum* general ja referit que seria especialment convenient establir i disposar d'una veritable política d'àmbit estatal sobre el canvi climàtic, consensuada i participada¹⁴¹, de la forma que hem exposat en els pàgines anteriors, i que cal que l'Estat continuï amb la tendència encetada l'any 2004 d'afrontar decididament els reptes pendents. Sota aquest context general, i pel que fa ara a aspectes concrets que es necessari afrontar, recordem que l'Estat espanyol, dins el CMCC:

- 1a) Ha de continuar l'elaboració i ha de mantenir al dia l'inventari nacional de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. D'altra banda, es troba pendent d'elaboració el programa nacional (i els regionals/autonòmics) per reduir-ne els efectes, en els termes que exigeix el Conveni Marc.
- 1b) D'acord amb la Tercera Comunicació Nacional, queda una bona tasca a fer en els propers anys pel que fa al desenvolupament, la promoció i la difusió de tecnologies per al control, la reducció i la prevenció de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle, i en potenciar la gestió sostenible, així com pel que fa al foment de la investigació i el desenvolupament tecnològic, l'intercanvi d'informació i l'educació en matèria de canvi climàtic. Caldria que l'Estat procedís a la reorientació i la prioritització d'accions adequades en matèria de canvi climàtic pel que fa

als recursos i contribucions financeres que realitza al Fons pel Medi Ambient Mundial o a d'altres Institucions (i via crèdits FAD) entre d'altres. En qualsevol cas, a nivell unilateral, és ben clar que fóra desitjable disposar una política coherent pròpia dirigida a proporcionar recursos financers addicionals als països en desenvolupament i l'accés a la tecnologia i als coneixements que se'n deriven d'aquesta.

- 1c) És necessari reforçar l'aspecte de l'adaptació als impactes del canvi climàtic en el context de les polítiques socials, econòmiques, ambientals, etc. d'àmbit estatal. Actualment veiem com s'està fent referència exclusiva als recursos hídrics, al litoral i als boscos i l'agricultura i simplement es llisten les mesures que podrien possibilitar una adaptació als impactes negatius que es pateixen.
- 1d) Amb relació a les polítiques i mesures nacionals l'adopció de les quals exigeix el CMCC cal que l'Estat espanyol extremi aquest aspecte, concentrant-se en el seu disseny i implementació eficaç. Això ho ha de fer amb urgència, més quan es té en compte el nivell d'emissions que es produiran a nivell estatal d'acord amb «l'escenari tendencial» (és a dir, si les polítiques i mesures actualment previstes són aplicades), i també d'acord amb «l'escenari d'estalvi base», és a dir, el que extrapola els resultats si fossin aplicades «mesures addicionals», en qualsevol cas més intenses o severes. És clar que els objectius quantificats compromesos no seran fàcils d'assolir per la via iniciada fins ara.
- 1e) Pel que fa al deure d'informar a la Conferència de les Parts al Conveni mitjançant les Comunicacions Nacionals, l'Estat ha de continuar trametent les comunicacions dins el període legalment establert.

Cal esmentar també alguns aspectes específics que afecten l'actuació de l'Estat espanyol en rela-

141. En aquest sentit, destaquem el Programa del Regne Unit sobre el canvi climàtic, que presenta interès addicional perquè es especialment curós amb les competències dels diversos territoris. Justament la seva secció 4 -de les 5 que conté- està destinada a l'anàlisi del que s'està duent a terme en matèria de lluita contra el canvi climàtic per part d'aquelles administracions, una a una (*Section 4: Action by the devolved administrations*. És consultable a <http://www.defra.gov.uk/environment/climatechange/cm4913/index.htm>).

ció amb el PK. El Protocol ja ha entrat en vigor, cal preparar-se adequadament per als diferents objectius. Això exigeix que l'Estat adopti un paper proactiu i no reactiu. En aquesta línia trobem moltes i interessants iniciatives que estan desenvolupant-se en el dret comparat en els darrers cinc anys. Es per això que són necessàries les actuacions públiques tendents a facilitar la correcta posada en funcionament d'aquest instrument internacional i a assajar la seva aplicació futura. Aquesta actitud proactiva serà beneficiosa no únicament per al propi Estat, sinó també per a les institucions internes que estaran involucrades en la seva implementació, així com per als actors socials i econòmics afectats per les mesures. Doncs bé, en tant que el contingut obligacional del PK és en molts punts coincident amb el CMCC, ressaltem a continuació únicament els aspectes que considerem que requereixen un especial recordatori:

2a) Cal que l'Estat espanyol elabori, apliqui i actualitzi programes nacionals (i recordem que on s'escaigui, regionals) per facilitar i millorar la preparació i la qualitat dels inventaris nacionals d'emissions de gasos amb efecte d'hivernacle. Reiterem també que el PK, com el CMCC, exigeix l'elaboració de programes nacionals i, on s'escaigui, regionals, per reduir-ne els seus efectes. Per tant, seria convenient que l'Estat espanyol comencés a elaborar-los, adequant-los al contingut mínim prefixat al mateix PK, i realitzés informes periòdics sobre la seva aplicació, preparant-se d'aquesta manera per al moment en què calgui trametre'ls ja formalment als òrgans del Conveni i del Protocol.

2b) En el primer període de compromís (2008/2012), l'Estat espanyol ha d'assolir els objectius quantificats que han estat establerts a l'annex B del PK. Dins el tractament privilegiat que té l'Estat espanyol respecte a d'altres països de la Unió Europea en virtut de la «bombolla europea», se li exigeix que, arribat l'any 2008, no se superin les emis-

sions de gasos amb efecte d'hivernacle en un 15% per sobre dels nivells de l'any 1990. Com que actualment ja s'ha superat, i amb escreix, aquest percentatge de forma alarmanant, sembla difícil que l'Estat espanyol pugui, tal i com exigeix el PK, demostrar l'any 2005 un avenç concret en el compliment dels compromisos contrets. Aquest és un gran repte, un repte urgent per comparació¹⁴², més si tenim en compte que ja som a l'any 2005.

A més, s'ha de recordar que per al seu assoliment, com exigeix el CMCC, cal que siguin adoptades i aplicades efectivament mesures i polítiques internes, estatals, d'acord amb les respectives circumstàncies de l'Estat (s'ofereix un ventall no limitat sobre el que discrecionalment l'Estat podrà decidir, quines eines considera que li serà millor utilitzar, és a dir, instruments clàssics, de *command and control*, econòmics i de mercat: prohibicions, controls, subvencions, tributs, transaccions sobre permisos, acords voluntaris...). Això implica que calgui decidir, d'acord amb les circumstàncies estatals d'organització territorial, com s'adoptaran les decisions que prioritzaran unes o altres mesures.

D'acord amb la normativa emesa per l'Estat el darrer any, sembla que s'ha perdut l'oportunitat de crear una «bombolla» en la qual, al *modus* comunitari, es repartissin en general els percentatges d'emissions a assolir per part de les diferents comunitats autònomes, de tal forma que aquestes escollissin, a nivell intraautonòmic, el camí (mesures) a seguir. Fins l'any 2004 podíem fins i tot plantejar-

142. Podem comparar-ho per exemple amb l'èxit assolit fins ara pel Programa Estatal del Canvi Climàtic i pel mecanisme del comerç d'emissions al Regne Unit. Des de Nacions Unides es considera que es va molt per endavant de les exigències de Kyoto, atès que està arribant-se al 20 per cent de reduccions (BBC News World Edition, 8 de maig del 2003. Recentment, la ministra britànica de medi ambient ha anunciat que el Regne Unit es proposa reduir les emissions de CO₂ un 60 % el 2050 (http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/uk_news/3009315.stm).

nos la possibilitat de crear una «bombolla sectorial» (és a dir, una «bombolla» que donés joc a les comunitats autònomes però per matèries, referides a les matèries de competència autonòmica). També quedava potser més obert l'espai a omplir directament amb les relacions interautonòmiques. La decisió importada ha estat adoptada ja a nivell estatal (amb un pes relatiu autonòmic). Ens referim a la determinació de la tipologia de mesures que cal emprendre, els sectors concrets afectats, i el pes pes quantificat obligacional que s'assigna a cadascun d'ells. I ha estat decidit també que un gran pes en la tasca executiva correspon a les comunitats autònomes. És ben clar que d'aquestes decisions, múltiples i transcendents, depenen en gran mesura les actuals polítiques autonòmiques sobre canvi climàtic.

- 2c) Tant les normes internacionals com comunitàries autoritzen, de forma complementària a les polítiques i mesures nacionals, la utilització dels mecanismes de flexibilitat (Mecanisme de Desenvolupament Net, Aplicació Conjunta i Comerç Internacional d'Emissions). El recurs a aquests mecanismes per part d'entitats públiques o privades implica atendre necessàriament molts factors que reclamen també una resposta precisa i urgent¹⁴³: actors públics i privats que participaran en els mecanismes, i tipologia d'intervencions possibilitades a cadascun; si es desitja començar amb programes pilot (en base únicament a la directiva o també directament en base al PK) i de quines caracterís-

tiques; i respecte a quins concrets projectes, activitats, gasos amb efecte d'hivernacle, quantitats, i participació en el procés de certificació/verificació; establir els registres necessaris i determinar des de quines administracions són gestionats...). Ha començat a iniciar-se a nivell estatal una política per a la detecció i possible prioritització de projectes i de països¹⁴⁴ amb els quals interactuar en el marc dels mecanismes AC i MDN¹⁴⁵. I en aquesta política afavoridora de l'utilització d'aquests mecanismes ha de comptar-se també amb les comunitats autònomes: a nivell estatal ha de quedar clar quin paper correspon a les relacions interautonòmiques, o com podrien utilitzar-se, per determinades comunitats autònomes, mecanismes flexibles suplementaris als que hagin estat decidits per a l'àmbit estatal; és a dir, respondre a la pregunta de si poden existir (i com) mecanismes flexibles dissenyats per les comunitats autònomes, per a funcionar *ad intra* o *ad extra*. Sembla que en els darrers mesos està treballant-se de forma intensa en aquesta línia i que ben aviat començarem a veure'n resultats.

- 2d) D'acord amb el PK, com a màxim un any abans que comenci el primer període de compromís (2008-2011), caldrà haver establert un sistema nacional que permeti l'estimació de les emissions antropogèniques per les fonts i l'absorció pels embornals de tots els gasos amb efecte d'hivernacle no inclosos

143. D'acord amb notícies recents, esta sent ultimada a Espanya el primer fons per a la inversió en projectes de reducció de GEH. Ha estat dissenyat per la consultora CO₂ Spain, amb el broker especialitzat CO₂e.com i de Baker & McKenzie. Es pretén que es concentri amb mecanismes flexibles de projecte (AC, MDN). Durant la primera fase el fons serà estructurat consultant amb els participants inicials, inclouent entitats públiques i privades que esperen implicar-se en l'esquema de comerç d'emissions de la directiva europea ETS. Vegeu: <http://www.co2e.com/common/faq.asp?intPageElementID=34566&intCategoryID=29>

144. Vid, en aquest sentit, l'exemple de Dinamarca, que recentment ha signat un acord amb Ucraïna, segons notícia apareguda el 22 de maig del 2003. Es tracta d'un acord de col·laboració que obre el camí, entre d'altres, a inversions en projectes d'eficiència energètica en el marc de projectes d'Actuació Conjunta.

145. Si més no, cal analitzar amb certa atenció experiències com la de l'Estat italià. Així, Itàlia ha signat un acord el mes de maig amb el Banc Mundial pel que fa al *Community Development Carbon Fund*, al qual realitzarà contribucions per 7,7 milions de dòlars USA i rebrà reduccions certificades d'emissions, tot amb relació a petits projectes a dur a terme en països en desenvolupament. Aquest fons del Banc Mundial comença a ser operatiu (notícia apareguda el 16 de juliol de 2003 a: <http://www.pointcarbon.com/article.php?articleID=2333>).

al Protocol de Montreal (art.5.1 PK. Cal recordar en darrer terme les tasques que li són exigides a l'Estat Espanyol, en tant que membre de la Comunitat Europea i les que resten pendents de realitzar). En aquest sentit:

2d.1) En primer lloc, com ja ha estat esmentat, l'Estat ha de disposar d'un l'Inventari d'Emissions Contaminants, de manera que, en el marc de les accions d'implementació de la directiva IPPC, es pugui disposar d'un inventari de les principals emissions a l'aire, a l'aigua i al sòl, així com de les seves fonts de procedència, amb l'objectiu, entre d'altres d'informar-ne a la Comissió. En aquest sentit, apuntem que es disposa ja de l'anomenat EPER Espanya¹⁴⁶.

2d.2) Són moltes les actuacions que calia endegar per al compliment de la directiva ETS per la qual s'estableix un règim per al comerç de drets d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle a la Comunitat Europea. I ja hem recordat els més rellevants i com està duent-se a terme la seva aplicació quotidiana fins a principis d'enguany. L'Estat espanyol ha aprovat normativa que es troba en estat d'aplicació i comencen a fer-se'n les primeres valoracions. A més d'establir un Registre de drets d'emissió, com hem vist, també cal que informi de l'aplicació d'aquest règim de comerç en les comunicacions anuals (la primera cal trametre-la el 30 de juny 2005). Fóra interessant que les autoritats competents comencessin també a plantejar-se com s'aplicarà el règim de comerç d'emissions a d'altres activitats i instal·lacions addicionals, així com a les emissions de gasos diferents. Però respecte del dret

comunitari europeu ens aturem aquí, perquè el futur de les altres iniciatives comunitàries de caire normatiu esmentades en anteriors apartats d'aquest capítol és encara molt incert. És clar que l'Estat (i també les comunitats autònomes) sempre pot anar avançant en el camí del compliment del contingut obligacional que proposen aquests projectes, però sembla que les prioritats internes i totes les energies haurien, en primer lloc (o al menys coetàniament), de ser adreçades vers el compliment adequat dels compromisos acabats de recordar. En conclusió, doncs, d'aquest apartat, observem que són encara diversos els «deures» que encara manquen per realitzar respectant el repartiment constitucional de competències. Resta molta tasca per dur a terme en un moment en què les dates límit són preocupantment properes i, per tant, urgeix veritablement donar respostes i oferir solucions concretes en matèries, com sabem, on sovint en la pràctica hi ha un gran protagonisme competencial autonòmic.

C1.6.2. Els reptes per a Catalunya

Coneixent ja els compromisos adquirits internacionalment en matèria de canvi climàtic, i també les competències de què disposa Catalunya i com han estat exercides fins a l'actualitat, l'objectiu ara és apuntar al lector alguns dels reptes que poden ser vàlidament assumits dins l'espai jurídic competencial que li és d'aplicació a la Generalitat. Es parteix, en qualsevol cas, de la voluntat d'actuar decididament sobre el fenomen del canvi climàtic, paral·lelament a l'esforç i a la responsabilitat que formalment pugui recaure en l'Estat. Com hem dit, la competència estatal exclusiva sobre les «relacions internacionals» no ha d'incidir anòmalament en les normes internes de repartiment de competències que componen el bloc de constitucionalitat i ha

¹⁴⁶ www.eper-es.com

de garantir l'exercici de funcions en el nivell que correspongui.

La primera conclusió que cal extraure és que les competències de què disposa la Generalitat són suficients per emparar una política pròpia sobre aquesta matèria, respectant determinats límits (que es deriven del dret internacional, comunitari europeu i també estatal). Aquest és un àmbit, no cal reiterar-ho, que exigeix reaccions urgents i enèrgiques en un entorn que es caracteritza per un increment de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle que compromet seriosament l'assoliment dels compromisos internacionals i comunitaris en el moment en que siguin exigibles. La magnitud i transversalitat de les causes del problema i de les formes d'afrontar-ho es troba accentuada perquè, a més a més, el marc jurídic regulador de base fins fa molt poc no ha estat del tot precís, i això indubtablement dificulta qualsevol presa de decisió.

Des de l'àmbit autonòmic no cal esperar més precisió ni més clarificació en els posicionaments estatals, perquè en res ajuda que puguin complir-se els compromisos adquirits ni tampoc hi aporta cap solució. Les comunitats autònomes estan obligades a actuar¹⁴⁷, hi estan implicades, poden preparar-se, i els és possible, aspecte sobradament provat, aportar idees. Començar a afrontar decididament aquest repte facilitarà l'assoliment de compromisos, possibilitarà l'articulació d'una política pròpia tot adequant les decisions a les característiques internes autonòmiques dels diversos sectors implicats. Entenem que les incerteses no només polítiques sinó també científiques del fenomen del canvi climàtic no han d'alentir l'adopció d'una estratègia catalana, basada en el principi de precaució.

147. En aquesta línia vid. article 27.3 EAC: *La Generalitat de Catalunya adoptarà les mesures necessàries per a l'execució dels tractats i convenis internacionals en allò que afectin les matèries atribuïdes a la seva competència, segons el present Estatut.*

En aquest sentit, a continuació, es farà referència en primer lloc, a la possibilitat d'incentivar i garantir la participació de la Generalitat en les diverses decisions que pren l'Estat i que afecten l'exercici de les seves competències sectorials que incideixen sobre el canvi climàtic. En segon lloc s'oferirà un ventall d'actuacions potencials, pròpies, que de forma exemplificativa i sense ànim d'exhaustivitat, podrien ser endegades des de Catalunya.

C1.6.2.1. Catalunya i la política estatal sobre canvi climàtic

Un dels primers esforços a realitzar des de Catalunya ha de ser el de potenciar la seva participació orgànica a nivell estatal. Si un pas ja ha estat donat amb l'incorporació d'una representació de les comunitats autònomes en el Consell Nacional del Clima, cal també preconitzar la seva participació en els òrgans veritablement decisoris. Ateses les competències de què disposen les comunitats autònomes sobre diversos sectors directament implicats en les polítiques que tenen incidència en la lluita contra el canvi climàtic, sempre és convenient l'impuls d'instruments organitzatius que garanteixin l'espai competencial respectiu. Aquests instruments, si no es desitja innovar, existeixen ja i estan pensats precisament per a la presa de decisions en situacions, com aquesta, en què és indispensable la col·laboració interadministrativa. Parlem, és clar, de les Conferències sectorials, Convenis de col·laboració i dels Plans i programes conjunts.

Són encara moltes les decisions que resten per prendre sobre aquesta matèria, n'hem avançat en pàgines anteriors un llistat no exhaustiu: caldrà encara aprovar normes, caldrà determinar les polítiques i mesures a emprendre, comunicacions nacionals, i també caldrà elaborar i implementar plans i programes –estatals i autonòmics–, establir i gestionar registres, portar inventaris, preparar i facilitar la transmissió d'informació, certificar, verificar, sancionar; tasques moltes elles de caràcter purament executiu, típiques actuacions tradicionalment en l'esfera autonòmica. Les deci-

sions internes, aquelles que els tractats internacionals han deixat a la discrecionalitat estatal, han d'estar participades, per raó de les competències assignades sobre les matèries implicades. També ho han de ser els posicionaments que defensa l'Estat en l'àmbit internacional i europeu, ja que tindran després una especial rellevància autonòmica, tot incidint directament sobre les seves institucions i sobre els seus sectors econòmics i productius interns. En el mateix sentit, ha de quedar garantit que la Generalitat pugui tenir coneixement de les decisions adoptades pels organismes internacionals i que afecten l'Estat espanyol en matèria de canvi climàtic, perquè també incideixen sobre les seves competències¹⁴⁸.

El desideratú acabat d'expressar, i sobre el qual insistíem especialment l'any 2003, ja comença a donar resultats palpables l'any 2004. Les noves normes es fan ressó dels nous plantejaments. Les properes reunions del Consell Nacional del Clima i de la Comissió de Coordinació de Polítiques Ambientals així com les de l'Autoritat Nacional, demostraran si el model que a partir d'ara es preconitza, molt més participatiu, dona veritable resposta a la necessària participació autonòmica en la matèria. El període que es va obrir l'any 2004 mostra exemples diversos de reconeixement i garantia expressa de participació de les comunitats autònomes en la gestació i execució de la política estatal de lluita contra el canvi climàtic. De totes maneres, reiterem, malgrat que ha de donar-se la benvinguda al canvi de rumb, és encara aviat per valorar si l'actuació autonòmica prevista en els diversos instruments i, fonamentalment, si el seu exercici real, permeten afirmar que la política espanyola respecte canvi climàtic constitueix un bon exemple d'adequació a la distribució de competències que apareix en el bloc de constitucionalitat.

148. Es tracta de realitzar una interpretació en la línia de l'article 27.5 de l'Estatut d'Autonomia. Quan es determina que la Generalitat serà informada, en l'elaboració dels tractats i convenis en allò que afecti matèries del seu específic interès, es lògic que també hagi de ser informada del que esta succeint en la seva execució.

C1.6.2.2. Catalunya i el canvi climàtic. Nous reptes i possibilitats

De tot l'esmentat a les pàgines anteriors ha quedat palès que la reacció estatal front al fenomen del canvi climàtic està necessitada de més rapidesa i innovació, i que resta encara bastant a fer per assolir les diverses fites compromeses. Però no és únicament això: pel que fa a l'àmbit estatal encara es prendran dia a dia decisions transcendents que afectaran intensament totes les comunitats autònomes: plans i programes, mesures i polítiques per sectors, establiment de les relacions interadministratives Estat/comunitats autònomes, decisions sobre instruments flexibles a establir i sobre el repartiment de funcions entre Estat i comunitats autònomes en els projectes d'actuació conjunta, en els mecanismes de desenvolupament net i en el comerç d'emissions etc. Estem, doncs, davant un decorat amb un grau constant d'incertesa política i jurídica, que al mateix temps, reclama actuacions ràpides i contundents¹⁴⁹. És per això que a continuació apuntem alguns reptes i possibilitats que pot emprar la Generalitat de Catalunya en aquest àmbit.

No esmentarem aquelles iniciatives que poden endegar-se sectorialment, ja que ja han estat prèviament esmentades en d'altres capítols d'aquest estudi. Algunes d'elles constitueixen, ja a hores d'ara, com hem vist, compromisos declarats expressament des del Govern de la Generalitat i que es volen assolir properament pel que fa als àmbits de l'energia, transport, residus,

149. En aquest sentit, es del tot explícita l'exposició de motius de l'Estratègia Andalusia davant del Canvi Climàtic: *La Administración Andaluza, consciente de que la reducción de nuestras emisiones es probablemente el mayor reto de la política ambiental española, pero también una oportunidad inmejorable de avanzar hacia la sostenibilidad real de nuestro modelo económico y nuestro aparato productivo, modernizándolo tecnológicamente y haciéndolo más competitivo, considera imprescindible que mientras se elabora la Estrategia Española ante el Cambio Climático se lleve a cabo un plan de choque urgente con medidas concretas y se tenga en cuenta que determinadas decisiones del Gobierno Central, que pudieran hipotecar la futura Estrategia a medio y largo plazo, deberían ser analizadas a la luz de los compromisos de Kyoto.* http://www.juntadeandalucia.es-medioambiente/clima_atmosfera/masinfo/escamclim.html

agricultura, inventari d'emissions etc. Totes les polítiques i mesures autonòmiques que en la pràctica suposin una suma i que vagin en la direcció esmentada en els textos internacionals i europeus són adequades i benvingudes. Fóra bo que aquestes iniciatives concretes, pel deure d'informació repetidament establert en els documents jurídics sobre canvi climàtic, se seguissin ben de prop, una a una, i en el mateix sentit, que els resultats de les diverses actuacions es recollissin i es quantifiquessin per tal de facilitar la seva valoració i la tramesa d'informació.

- Una possibilitat oberta és la d'establir una Estratègia, Pla o Programa sobre canvi climàtic d'àmbit català¹⁵⁰, propi, coherent, adequat al marc dels compromisos internacionals i europeus, i que respecti el legítim exercici de les competències estatals. Trobem iniciatives similars d'interès en el dret comparat¹⁵¹. En qualsevol cas l'estratègia hauria de ser consensuada i participada en la seva elaboració, aprovada per l'òrgan competent, tenir suficient

150. Vid., exercint aquesta possibilitat, la *Estratègia Andaluza sobre Cambio Climático*, aprovada pel Consell de Govern d'Andalusia el dia 3 de setembre de 2002. També cal fer atenció al *Programa Marco Ambiental de la Comunitat Autònoma del País Basc* per al període 2002-2006. La seva fita número 5 per a aquest període és precisament la de limitar l'influència del Canvi Climàtic, i són establerts, en aquesta línia, objectius i compromisos concrets a curt i a llarg termini. Galícia disposa del *Plan de Actuación en la Lucha contra el Cambio Climático*. També des de les Illes Balears observem com es desitja disposar d'un Pla especial en aquesta matèria (Vid. *Anuncio para la licitación del contrato de asistencia técnica «Plan de protección contra el cambio climático de las Illes Balears»* al B.O. Illes Balears, 1/07/2002).

151. Resulta especialment interessant com a referent d'una iniciativa d'un govern subestatal en matèria de lluita contra el canvi climàtic el Pla d'Alberta, dins Canadà (*Albertans & Climate Change: Taking Action*. Vegeu <http://www3.gov.ab.ca/env/climate/actionplan/index.html>). Els seus punts més essencials tenen a veure amb: –negociació d'acords amb la indústria per a la reducció de les emissions; –desenvolupament de normes per assegurar que els estàndards normatius i els acords amb la indústria siguin assolits; –augmentar l'inversió per a que amb més rapidesa s'aconsegueixi el desenvolupament i l'aplicació de tecnologies innovadores en matèria ambiental i energètica; –inversió en recerca en la gestió del carbó i en programes per capturar i utilitzar CO₂; –posar el repte a les elèctriques per tal que proveeixin un mínim d'electricitat «verda» als consumidors; i, per últim, –incentivar l'educació i el coneixements del públic en matèries com la conservació de l'energia i l'eficiència energètica.

rang, i notificar-se a l'Estat central. Això permetria complir, a més a més amb l'exigència legal d'establiment (a nivell regional, quan s'escaigui) de programes per reduir els efectes del canvi climàtic. Fóra convenient individualitzar i a ser possible quantificar les fites a aconseguir, precisar l'organització administrativa catalana i assignar funcions concretes a departaments i ens locals, instrumentant mecanismes de coordinació. Caldrà preveure un mecanisme d'informació, revisió i control periòdic, així com la seva actualització. En el marc d'aquesta estratègia seria convenient atendre, així mateix, les temàtiques sobre les que sempre és necessari informar als òrgans del Conveni Marc i del Protocol: inventaris de gasos, polítiques i mesures pròpies en els diversos sectors i la seva projecció, vulnerabilitat i mesures d'adaptació, recursos financers i transferència de tecnologia, investigació, educació, formació i sensibilització del públic.

- Un altre objectiu és aconseguir una adequada organització interna de Catalunya per al canvi climàtic, una organització que garantís el consens i la coordinació. Es pot aprofundir encara en la tasca que també reclamàvem el 2003 de:

- Clarificar i determinar expressament –des de quin òrgan/s es prenen quines decisions.
- Quin és l'òrgan que centralitza (el punt focal) les relacions exteriors i les relacions entre Administracions Públiques a Catalunya.
- L'òrgan que oferirà la informació que pugui ser demandada per ciutadans, grups i institucions.
- Des de quin o quins òrgans es realitza els seguiment¹⁵².

152 Andalusia ha creat el Panel de Seguiment de la *Estratègia Andaluza sobre el Cambio Climático*, per analitzar l'evolució dels GEH i la seva adequació al compliment de compromisos internacionals; també elabora informes d'acord amb l'IPCC i proposa recomanacions.

Els aspectes legals de la lluita contra el canvi climàtic Isabel Pont i Castejón i Mar Campins Eritja

- Com s'integrarà els ens locals en el procés assessor, decisor i d'implementació de la política catalana sobre canvi climàtic.
- A més d'assessorar el Govern català, caldrà exercir moltes altres tasques durant un bon període de temps. Fórmules com les comissions interdepartamentals o bé òrgans mixtes poden resultar d'utilitat. En la reflexió a fer sobre l'organització administrativa que més s'adequa a les necessitats de Catalunya, pot incloure-s'hi també la possibilitat de crear una agència, amb característiques d'empresa pública, per a les matèries en què pugui resultar d'utilitat, etc.
- Malgrat que ja s'ha avançat molt, ha de continuar exercint-se amb cura la tasca de la Generalitat d'intervenció o de policia sobre el canvi climàtic per tal que puguin assolir-se els compromisos esmentats¹⁵³.
- Cal adequar la tasca d'incentivació que du a terme la Generalitat en els diversos sectors implicats, a la problemàtica del canvi climàtic. En primer lloc, per tal que desapareguin les mesures de foment incompatibles amb aquest i es potenciïn les que afavoreixen actuar sobre les seves causes o efectes. Aquesta tasca inclou les subvencions en sentit ampli (directes i indirectes) i per tant, també els instruments tributaris, la utilització dels quals, en el marc de les seves competències sectorials, pot ser especialment beneficiosa. Estem parlant dels impostos, contribucions especials i taxes que, en la seva estructura, inclouen un incentiu a la protecció ambiental o compensen dels danys que es consideri que ocasionen al medi ambient els subjectes que suporten la càrrega tributaria. En aquesta tasca de foment, poden adaptar-se a la política/estratègia autonòmica sobre canvi climàtic determinats instruments com ara les etiquetes ecològiques o els sistemes de gestió ambiental i sempre poden iniciar-se noves actuacions¹⁵⁴. Atès que des de Catalunya es coneixen els diversos sectors, cal reflexionar i decidir sobre el potencial que també ofereixen per a l'assoliment dels diversos compromisos els acords voluntaris.
- Cal analitzar les possibilitats d'actuació paral·lela amb d'altres comunitats autònomes, pel que fa a polítiques i mesures i pel que fa per exemple a mecanismes flexibles. A més a més, en l'exercici de competències pròpies, es pot iniciar el camí del coneixement mutu amb iniciatives a endegar en d'altres estats, pel que a fa a l'establiment de potencials projectes d'actuació conjunta, de desenvolupament net o futur comerç d'emissions. En qualsevol cas,

153. Molt ha estat avançat en aquesta línia des de 2003, malgrat que entenem que la Generalitat podia gaudir d'alguna funció addicional a les que finalment li han estat assignades. Literalment, apuntàvem: «Això significa per exemple que, ateses les competències que actualment són exercides des de Catalunya, és del tot probable que des d'aquest àmbit territorial calgui establir un mecanisme d'autorització de les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle (i això inclou, òbviament, el seu atorgament, seguiment, reglamentació, comunicació, emissió de permisos i suspensió de llicències, inspecció, sanció, creació de registres). Cal preparar-se amb temps. És necessari sol·licitar les dades de les empreses que siguin necessàries amb la màxima previsió, com ja s'està fent en d'altres Estats. L'establiment d'un inventari català per a les emissions de gasos amb efecte d'hivernacle i embornals s'adequa a les fites comentades, essent adequat tot treball en la línia d'establir un sistema que permeti l'estimació de les emissions antropogèniques per les fonts i l'absorció pels embornals de tots els gasos amb efecte d'hivernacle no inclosos al Protocol de Mont-real, d'acord amb l'art.5.1 PK. Es necessari treballar amb urgència en la incorporació i aplicació de la directiva comunitària sobre comerç d'emissions (ETS), atès que la data límit és el 31 de desembre d'enguany. Com en d'altres ocasions, respecte a competències pròpies, Catalunya pot avançar-se en l'incorporació normativa i en l'execució de la directiva, que suposarà la modificació, entre d'altres de la LIIA, i posicionar-se sobre les autoritats competents en la matèria la seva coordinació, establint els controls, inspeccions i règim sancionador que reclama la norma europea. Això es del tot necessari en tant que les instal·lacions hauran de disposar dels permisos sobre emissions el 2005, data no gaire llunyan per tal de preparar l'administració autonòmica. En aquesta mateixa línia entenem que pot ser establert un registre català de drets d'emissió, des del qual es podrà trametre la informació del seu contingut i de l'aplicació del règim de comerç d'emissions que afecten a Catalunya als òrgans competents».

154. Pensem per exemple en la que acaba d'endegar el Carbon Trust (una companyia independent sense ànim de lucre creada pel Govern amb el suport de les indústries i comerços) amb el *Sunday Telegraph*. Ha estat creat un distintiu nacional que serà atorgat a les persones o entitats (públiques o privades que efectivament estiguin fent passes més imaginatives per tal de desenvolupar iniciatives que ajudin a reduir les emissions de GEH del Regne Unit. Vid. <<http://www.thecarbontrust.co.uk>>, o <www.telegraph.co.uk/carbontrust>.

caldrà potenciar la relació quotidiana amb els actors econòmics del sector privat (siguin emissors o de l'àmbit financer) per detectar i canalitzar inquietuds, fer conèixer alternatives i donar assistència. Possiblement fóra bo crear «taules sectorials» per propiciar, ja des d'aquest moment, el *feedback* dins de Catalunya.

- En relació amb els mecanismes flexibles, malgrat el fet que siguin mecanismes suplementaris, hi ha molt camí a fer, en un futur. La creativitat autònoma està actualment severament mediatitzada pel que està avançant-se en el procés decisorial estatal. Res impedeix, *prima facie*, que es treballi seriosament en la preparació del funcionament d'aquests instruments des de Catalunya, i que siguin observades molt detingudament les experiències de dret comparat que actualment ja es desenvolupen, per extreure'n les lliçons oportunes, sigui les que es duen a terme en el marc de la Directiva ETS, sigui les que s'emmarquen en el radi més ampli ofert pel PK. Això és aplicable, és clar, als projectes d'Aplicació Conjunta (AC), al Mecanisme de Desenvolupament Net i als permisos negociables. Pel que fa al Comerç d'emissions, ja ha estat esmentat oficialment des de fa temps el fet que Catalunya és actualment del tot receptiva a l'utilització d'aquest mecanisme i estigui estudiant-ne l'aplicació, i més concretament, la possibilitat d'establir un pla pilot que permetria el joc entre sectors prioritaris de Catalunya. En qualsevol cas, i de forma addicional al redactat actual de la Directiva ETS, des de la Generalitat es pot reflexionar també sobre la possibilitat que a partir del 2008 es vulgui aplicar el mateix règim de comerç d'emissions a Catalunya a d'altres activitats i instal·lacions addicionals així com a gasos diferents dels contemplats per la directiva. Igualment caldrà pensar i decidir sobre la conveniència que a partir del 2005 sigui aplicat el règim del comerç intracomunitari a instal·lacions catalanes de les que ja són enumerades ara a la directiva, però per sota dels llindars de capacitat esmentats al corresponent Annex.

Aquestes i moltes d'altres iniciatives demostren que la intervenció sobre el canvi climàtic des de l'òptica catalana ofereix en l'actualitat abundants reptes i possibilitats. El alt nivell d'emissió de gasos amb efecte d'hivernacle que registra aquest país entenem que ha d'empènyer als poders públics a reflexionar i a intentar exhaurir-les, avançant realment cap a la sostenibilitat del model econòmic i productiu català.

Referències bibliogràfiques

- BARRET, S. *Environment & Statecraft. The Strategy of Environmental Treaty-Making*. Oxford/New York: Oxford University Press, 2003.
- BIRNIE, P.W.; -BOYLE, A.E. *International Law and the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1992.
- BODANSKY, D. «The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary». *The Yale Journal of International Law*, vol 18, núm. 2 (1993), p. 451-558.
- BOISSON de CHAZOURNES, L. «La mise en oeuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement: Enjeux et défis». *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 1 (1995), p. 37-76.
- BOUCQUEY, N. *Aspects juridiques des marchés de pollution: conception, régulation et responsabilité*. Lovain-La-Neuve/Bruxelles: Centre de Droit de la Consommation/Bruylant, 1998.
- BRICEÑO, S.; CHUECA, A. «Las actividades de aplicación conjunta en la Convención Marco del Cambio Climático». *Revista Española de Derecho Internacional*, 1995, p.101-119.
- CAMPINS ERITJA, M. «La acción internacional para reducir los efectos del cambio climático: El Convenio Marco y el Protocolo de Kyoto» *Anuario de Derecho Internacional*, 1999, p. 71-113.
- CARBALLEIRA RIVEIRA, M.T. «El cambio climático. Análisis científico y jurídico de las emisiones de gases de efecto invernadero». *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm.156, septiembre-octubre 1997.
- CORRALES RODRIGÁÑEZ, M. «Cambio climático: el Protocolo sobrevive». *Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, núm. 39, (març 2002).
- CHAMBERS, W.B. (editor), *Global Climate Governance. Interlinkages between the Kyoto Protocol and other Multilateral Regimes*. U.N.U./I.A.S., 1998.

- CHUECA SANCHO, A. *Cambio climático y derecho internacional*. Saragossa: Fundación Ecología y Desarrollo, 2000.
- CHURCHILL, R.; FREESTONE, D. (editors). *International Law and Global Climate Change*. London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1991.
- GREENE, O. *Knowledge and Implementation of Environmental Agreements: Lessons from Ozone, Regional Seas and Climate Change Conventions*. I.E.C. Project, I.I.A.S.A., Bradford University, setembre 1996.
- GUPTA, J. *The Climate Change Convention and Developing Countries: From Conflict to Consensus?* Dordrecht/Boston/London: Kluwer Academic Publishers, 1997.
- De ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, F. «Consideración sobre los mecanismos de absorción y depósito en las convenciones y protocolos sobre cambio climático». *Revista Mensual de Gestión Ambiental*, any 2, núm. 22, (octubre 2000).
- JUSTE RUIZ, J. *Derecho internacional del medio ambiente*. Madrid: McGraw-Hill, 1999.
- LANG, W.; SCHALLY, H. «La Convention cadre sur les changements climatiques. Un élément du bilan normatif du Sommet de la Terre: La CNUED». *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 2 (1993), p. 321-335.
- LANG, W.; NEHUOD, H.; ZEMANEK, K. (eds.) *Environmental Protection and International Law*. London/Dordrecht/Boston: Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1993.
- MALJEAN-DUBOIS, S. (dir.). *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*. Paris: C.E.R.I.C./La Documentation Française, 2002.
- O.E.C.D. *Climate Change. Designing a Tradeable Permit System*. Paris: O.E.C.D. 1992.
- PERNAS GARCIA, J. «Nacimiento, desarrollo y estado actual de la estrategia comunitaria frente al Cambio climático». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 2, (2002), p. 217-235.
- OTT, H. «Elements of a Supervisory Procedure for the Climate Regime», *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV)*. vol. 56, núm. 3 (1996), p. 733-749.
- RAMAKRISHNA, K.; DEUTZ, A.M. (comp. i ed.). *The Ad Hoc Process to Strengthen the Framework Convention on Climate Change*. Massachusetts: Wood Hole, octubre 1995. (dactilografiat).
- RODRÍGO HERNÁNDEZ, A. «Nuevas técnicas jurídicas para la aplicación de los tratados internacionales de medio ambiente». *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Madrid: Tecnos/UPV, 2001, p. 155-243.
- SANDS, Ph. *Principles of International Environmental Law*. Manchester/Nova York: Manchester University Press, 1995.
- SAURA, J. *El cumplimiento del Protocolo de Kyoto sobre el cambio climático*. Col. Tribunal Internacional, núm. 5, Barcelona, 2003.
- SCHELLING, Th.C. «The Cost of Combating Global Warming». *Foreign Affairs*, (novembre-desembre 1997), p. 8-14.
- SECRETARIA DEL CONVENI MARC SOBRE EL CANVI CLIMÀTIC. *A Guide to the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*. Bonn, 2002.
- STEWART, R. (editor). *The Clean Development Mechanism. Building International Public-Private Partnerships Under the Kyoto Protocol*. Ginebra: U.N.C.T.A.D., 2000.
- TABARA, J.D. «Spain: words that succeed and climate policies that fail». *Climate Policy*, núm. 3 (2003), p. 19-30.
- U.N.D.P. *Issues and Options. The Clean Development Mechanism*. Nova York: U.N.D.P., 1998.
- WERKSMAN, J. «Designing a Compliance System for the UN Framework Convention on Climate Change». A: *Improving Compliance with International Environmental Law*. Londres: FIELD, 1996, p. 85-112.
- YABAR STERLING, Ana. «Cambio climático, Políticas Internacionales del Clima y Plan Nacional sobre el Clima en España». *NUE* núm. 122, 1995.
- YABAR STERLING, Ana. «La aplicación de los mecanismos derivados del Protocolo de Kyoto para mitigar los efectos del cambio climático. Balance de situación en el mundo, en la Unión Europea y en España». *Noticias de la Unión Europea*, (2000). CISS Praxis, p. 125