



FACULTAD DE DERECHO

**TRANSPOSICIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA
EUROPEA SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO AL DERECHO
ESPAÑOL**

Autor: Carla Baena Oliveras
Curso: 5º E-3 A
Director: Adam David Dubin

Madrid
Abril de 2017

Carla
Baena
Oliveras

**TRANSPOSICIÓN Y CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA EUROPEA
SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO AL DERECHO ESPAÑOL**



ÍNDICE DE CONTENIDOS

Resumen.....	5
Palabras clave.....	5
Abstract	5
Key words	5
Acrónimos.....	6
Índice de tablas e ilustraciones	7
1 Introducción.....	8
2 El cambio climático y las instituciones implicadas en la lucha del cambio climático a nivel nacional	13
2.1 El cambio climático	13
2.2 Consecuencias del cambio climático	13
2.3 Lucha contra el cambio climático.....	15
2.4 Organismos e instituciones implicados en la lucha contra el cambio climático a nivel nacional.	17
2.4.1 Oficina Española de Cambio Climático.....	17
2.4.2 El Consejo Nacional del Clima.....	17
2.4.3 La Comisión de Coordinación de Políticas de cambio Climático (CCPCC).....	18
3 Régimen jurídico internacional del cambio climático	19
3.1 La convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (CMNUCC) 19	
3.2 El protocolo de Kioto	20
3.2.1 Comercio de los derechos de emisión: lo que se conoce como «el mercado del carbono».....	20
3.2.2 Mecanismo para un Desarrollo Limpio.....	21
3.2.3 Aplicación Conjunta	21
3.2.4 Fondo de adaptación.....	22
3.3 Desde el Protocolo de Kioto a la Cumbre de París.....	22
3.3.1 Análisis de los principales puntos del acuerdo	24
4 Incorporación de las directivas de la Unión Europea al sistema jurídico español: necesidad de transposición y control.....	30
4.1 Derecho Originario: Los tres Tratados fundacionales	30
4.2 Derecho derivado	31
4.3 Acervo Comunitario	31
4.4 Control del cumplimiento del Derecho Comunitario	32
5 Estudio de la transposición al sistema jurídico español de las directivas vigentes en la Unión Europea sobre el cambio climático.	33
6 Infracciones de la legislación de la Unión Europea por parte del sistema jurídico español.	35
6.1 Principales tipos de infracciones de la legislación de la Unión Europea... 35	
6.2 Estudio del incumplimiento de Directivas de la UE en el sistema jurídico español 37	
6.2.1 Residuos y tratamiento de aguas residuales	37
6.2.2 Aguas	42

6.2.3	Repercusiones de los proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y la conservación de la biodiversidad.....	44
6.2.4	Contaminación y calidad el aire	48
6.2.5	Eficiencia energética	52
6.2.5.1	Atención especial al proceso de Incorporación al derecho interno de las directivas 2012/27/UE Y 2010/31/UE sobre eficiencia energética y el cumplimiento tardío de la transposición.....	52
7	Incumplimientos autonómicos del Derecho Europeo	56
8	Estudio sobre la evolución respecto de la aplicación de las normas comunitarias por parte del Estado Español.	59
9	Recomendaciones	64
10	Conclusiones.....	66
11	Bibliografía	71
11.1	Legislación.....	71
11.2	Jurisprudencia.....	73
11.3	Referencias de Internet.....	75
12	Anexos	82

Resumen

Este trabajo pretende analizar el grado de transposición y cumplimiento del Reino de España en referencia a la normas Europeas relacionadas con el cambio climático. En primer lugar se han seleccionado 29 directivas aprobadas entre 1998 y 2016 en materias relacionadas con el cambio climático con la finalidad de obtener una visión amplia que evite conclusiones sesgadas. Posteriormente, se han buscado las normas españolas de transposición. Al estar la mayoría de las directivas traspuestas, dentro o fuera de plazo, total o parcialmente, se ha analizado el grado de cumplimiento de una manera más objetiva a través de la búsqueda de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sancionando al Reino de España por incumplimiento de las normas citadas.

Palabras clave

Cambio Climático, Acuerdo internacional, Directiva Europea, Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Cumplimiento de normas.

Abstract

This report aims to analyse the transposition and compliance degree of the Kingdom of Spanish with reference to the European Climate Change Standards. Firstly, 29 directives adopted between 1998 and 2016 on climate change issues have been selected in order to obtain a broad vision avoiding biased conclusions. Subsequently, the Spanish regulation has been sought. Since most of the directives are transposed, either fully or partially, within the deadline, the degree of compliance has been studied in a more objective way through the search for the judgments of the Court of Justice of the European Union sanctioning the Kingdom of Spain for failure to comply with the aforementioned standards.

Key words

Climate Change, International Agreement, European Union Directive, Court of Justice of the European Union, Law compliance.

Acrónimos

AEMA	Agencia Europea del Medio Ambiente
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Cambio Climático
CCPCC	Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático
CE	Comunidad Europea
CIN	Comité Intergubernamental de Negociación
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
COP	Conferencia de las Partes
CO2	Dióxido de Carbono
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático
EEMM	Estado Miembro
EIA	Evaluación del Impacto Ambiental
EURATOM	Comunidad Europea de Energía Atómica
GEI	Gases de Efecto Invernadero
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
LIC	Lugares de Importancia Comunitaria
RCE	Reducciones Certificadas de Emisiones
TFUE	Tratado Fundacional de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UCA	Unidades de la Cantidad Atribuida
UE	Unión Europea
ZEC	Zonas Especiales de Conservación
ZEPA	Zonas de Especial Protección para Aves

Índice de tablas e ilustraciones

<i>Tabla 1: Los Tratados Fundacionales de la Unión Europea.....</i>	<i>30</i>
<i>Ilustración 1: Número de casos de infracción abiertos en la UE a 31 de Diciembre de 2015</i>	<i>60</i>
<i>Ilustración 3: Número de casos de infracción abiertos a España al 31 de diciembre de 2015</i>	<i>62</i>
<i>Ilustración 4: Evolución de las infracciones en España a 31 de diciembre de 2015.....</i>	<i>62</i>

1 Introducción

Uno de los grandes problemas que en la actualidad afectan al medio ambiente en el mundo y que constituye una de las grandes preocupaciones en los organismos internacionales, de los gobiernos y de los ciudadanos, es el cambio climático del planeta tierra, ya que el clima determina las condiciones de vida: las posibilidades de alimentación, la actividad económica en general y la seguridad de las poblaciones. En definitiva determina cómo son los ecosistemas, incluido el nuestro, y ello es porque afecta a la vida de todos sus habitantes.

La calidad ambiental es fundamental para la salud y el bienestar, y así se refleja en el Título XX del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en adelante TFUE, que dispone que la ley ambiental de la UE abarca aspectos tan variados como la gestión de los residuos, la calidad del aire y del agua, los gases de efecto invernadero y las sustancias químicas tóxicas. Por otra parte, la UE también integra cuestiones ambientales en sus políticas y es una fuerza global importante tanto en la búsqueda de normas ambientales más restrictivas como en la determinación de medidas efectivas contra el cambio climático.

En España el impacto del cambio climático es incuestionable. Se han puesto en marcha instrumentos jurídicos para luchar contra el Cambio Climático a través de los distintos sectores de influencia, siendo los más importantes el sector energético, cuya transformación y consumo agrede al medio ambiente, el sector transporte que supone un aumento de las emisiones de CO₂ y la generación de residuos, que requiere métodos de eliminación y tratamiento de vertederos. Además, el sector agrícola y el sector forestal son muy importantes en nuestro país. Desde el sector agrícola, se deberían fomentar actividades menos perjudiciales contra el clima. El sector forestal requiere una atención especial por las numerosas funciones ambientales que cumplen los bosques ya que actúan como sumideros de carbono frenando el proceso de calentamiento global y producen biomasa que se puede utilizar como recurso energético, lo cual beneficia al medio ambiente porque reduce las emisiones atmosféricas.

Los países han admitido que el cambio climático constituye una amenaza cada vez mayor para el desarrollo. Sus efectos ya se están empezando a percibir en todos los

continentes. El informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) (Naciones Unidas, 2016) concluyó que “aún es posible limitar el cambio climático si se adoptan medidas de inmediato. La adopción de medidas conllevará gastos, pero actuar ahora será mucho menos costoso que hacerlo en los próximos años. El coste que supondría adoptar ahora medidas firmes de mitigación equivaldría a una reducción en los gastos de consumo a nivel mundial de entre el 1% y el 4% para 2030 y entre el 2% y el 6% para 2050, en comparación con la alternativa de no adoptar ninguna medida. Además, se tienen que tener en cuenta los numerosos beneficios secundarios de la adopción de medidas, como por ejemplo la mejora de la calidad del aire, los beneficios para la salud y una mejor calidad de vida.”

Tras hacer referencia al cambio climático (CC), se ha constatado cómo se ha ido tomando consciencia poco a poco durante el último tercio del siglo XX a nivel internacional del problema que podía suponer a largo plazo el CC, así como los Organismos creados, Cumbres, Conferencias y Convenciones sobre el mismo, hasta llegar a la Conferencia Internacional sobre Cambio Climático celebrada en París entre los días 30 de noviembre y 11 de diciembre de 2015, en la que se logró un acuerdo global entre los participantes.

Se han estudiado las Directivas más representativas de los sectores relacionados con el cambio climático y el medio ambiente. Puesto que estamos ante un tema de tan grandes dimensiones, es muy difícil abarcar todos los aspectos que intervienen en aquellas normas comunitarias que responden a la necesidad de implicar a las instancias nacionales en la conformación de su ordenamiento jurídico, aunque la influencia de las normas comunitarias no se basa en una distribución de materias sino en la asignación de fines. Asimismo, se han analizado sus características, a quienes tienen como destinatarios, quien y cómo se elaboran, su finalidad de aproximación entre legislaciones de los estados miembros, en adelante EEMM, así como el proceso de transposición al sistema jurídico español, los plazos y la corrección de su transposición para llegar a la conclusión del grado de cumplimiento en que se encuentra España.

El proceso interno de aproximación legislativa es complejo, pero ha de tener como meta conseguir una correcta elaboración de la norma de transposición que ayude a

materializar el principio de seguridad jurídica y evite una legislación confusa, oscura, incompleta o ilegal por vulneración del ordenamiento de la Unión Europea.

Con respecto a la transposición de directivas al ordenamiento interno español y a efectos de delimitar el ámbito a estudiar en este trabajo, teniendo en cuenta la íntima relación entre el cambio climático y el medio ambiente, y los muchos factores que intervienen, el interés de este trabajo, se ha centrado en aquellas directivas relacionadas con los sectores más destacables: eficiencia energética de edificios, tratamiento de aguas residuales, materia de vertido de residuos, el ámbito de la política de aguas, repercusiones de proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, conservación de la biodiversidad y evaluación del impacto ambiental, seleccionando las directivas afectadas, describiéndose cada una de ellas de forma corta: objetivos, requisitos y obligaciones.

Por otra parte se ha investigado a través de que normas se han producido las transposiciones de estas Directivas al Derecho español, o si aún no se ha dado la transposición, o habiéndose dado, que haya sido incorrecta. Es decir, si estamos ante el procedimiento de infracción más común, que es aquél que persigue la corrección por parte del EEMM infractor de una situación de “no respeto” de una disposición del Derecho de la UE, ya sea porque el Estado no ha transpuesto en el plazo adecuado una Directiva, porque la ha transpuesto de manera errónea o porque no aplica el Derecho de la Unión correctamente. Se han examinado especialmente el proceso de incorporación al derecho interno de las Directivas 2012/27/UE y 2010/31/UE sobre eficiencia energética.

Asimismo y al objeto de estudiar su incumplimiento por parte del España, se han analizado una selección de sentencias sobre incumplimiento dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en adelante TJUE, en las que se declara el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de las directivas vigentes, extrayendo las conclusiones pertinentes. Por último, se describe la evolución del incumplimiento de las directivas del Estado español, atendiendo al último informe del primer trimestre de 2016.

A continuación se presenta la metodología empleada en el desarrollo del trabajo que permite conocer las actividades y las estrategias seguidas en esta investigación:

Se ha llevado a cabo un análisis sobre la normativa europea que atañe al medio ambiente y dentro del mismo, concretamente, en lo referente al cambio climático, centrándose en la transposición de directivas comunitarias, plazos de transposición, transposición incompleta y en el incumplimiento del Estado español.

Se ha utilizado una metodología primero descriptiva, seleccionando las directivas relativas al cambio climático y la transformación de cada una de ellas en normas dentro del derecho interno español, estudiando sus plazos de transposición y sus circunstancias.

En cuanto a la documentación, recogida y análisis de datos, han sido fundamentales tanto de fuentes primarias como secundarias. Se han consultado la mayoría de manuales y documentos de las fuentes primarias, que se encuentran principalmente en inglés y en francés y entre las fuentes secundarias, destacamos la información de expertos en materias de Medio Ambiente.

Las nuevas tecnologías, principalmente a través de la herramienta de comunicación en red conocida como “Internet”, han sido básicas y primordiales en la práctica de este trabajo. Por otra parte, la bibliografía y las “notas a pie de página” proporcionan un gran número de referencias para ahondar en cualquier aspecto de interés en cada uno de los apartados.

Han sido utilizados el modelo descriptivo y explicativo al tiempo que se ha presentado en lo posible, análisis y valoraciones, aunque sin mostrar “soluciones”. El análisis, sin ser absolutamente completo dada la amplitud de directivas existentes en el ámbito del cambio climático, aporta suficiente documentación para dar una visión de conjunto. Este trabajo goza de las máximas actualizaciones en cuanto a eventos en el tiempo, ya que el portal del Servicio Exterior de la UE en su página oficial de Internet, a través de sus comunicados de prensa, publica noticias y acontecimientos recientes. Se han adjuntado actualizaciones hasta febrero de 2017.

La estructura se ha dividido en tres apartados fundamentales y dentro de estos, en varios subapartados donde se desarrollan los puntos a tratar, nombrados en la introducción, seguidos de conclusiones y recomendaciones. La primera parte describe la importancia de la lucha contra el cambio climático y el medio ambiente, la segunda trata de averiguar cómo actúa España respecto a la transposición de directivas en este campo,

y el porqué de los retrasos en la transposición del Derecho de la Unión que impide que los ciudadanos y las empresas disfruten de los beneficios que de él se derivan, afectando negativamente a la seguridad jurídica y generando desigualdades. Finalmente, la tercera va dirigida a verificar si tras la transposición se cumplen dichas directivas.

Por último se ha añadido el correspondiente índice tanto jurisprudencial como bibliográfico y webgrafía.

2 El cambio climático y las instituciones implicadas en la lucha del cambio climático a nivel nacional

2.1 El cambio climático

El artículo 1 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 lo define como «un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables».

El calentamiento global o cambio climático, hace referencia a un calentamiento gradual de la atmósfera, como resultado de un aumento de las emisión de gases de efecto invernadero (GEI). El término "efecto de invernadero" es la retención del calor del Sol en la atmósfera de la Tierra por parte de una capa de gases en la atmósfera.

El mundo industrializado ha conseguido que la concentración de estos gases haya aumentado un 30% desde el siglo pasado, cuando sin la actuación humana, la naturaleza se encargaba de equilibrar las emisiones. Desde la Revolución Industrial, la actividad humana ha influido principalmente sobre la emisión de CO₂ y otros gases que han ayudado a amplificar el efecto invernadero natural.

Las ondas de radiación del Sol entran y rebotan en la superficie de la Tierra y son absorbidas, también algunas que rebotan en la superficie hacia el espacio chocan con la capa de ozono y se quedan dentro aumentando la temperatura terrestre. A su vez, la tierra emite rayos infra-rojos y algunos de éstos colisionan con las partículas del aire, cambiando continuamente su dirección. Esto es conocido como el efecto invernadero y la absorción de la radiación terrestre es conocida como los gases invernaderos.

2.2 Consecuencias del cambio climático

La actividad de los seres humanos tiene una influencia cada vez mayor en el clima y las temperaturas (Comisión Europea, 2017). Es sabido que un calentamiento global promedio en la superficie terrestre superior a los 2°C provocará muy probablemente efectos irreversibles en los ecosistemas y por ende en las sociedades humanas, repercutiendo en la economía y la salud. Las proyecciones indican que es muy

probable un calentamiento de por lo menos 0.2°C por década en el futuro cercano (Expertos en cambio climático, 2007).

Ya en el año 2001 el Tercer Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC) ponía de manifiesto la evidencia proporcionada por las observaciones de los sistemas físicos y biológicos que mostraba que los cambios regionales en el clima, en concreto los aumentos de las temperaturas, estaban afectando a los diferentes sistemas y en distintas partes del globo terráqueo. Señalaba, en definitiva, que se están acumulando numerosas evidencias de la existencia del cambio climático y de los impactos que de él se derivan. En promedio, la temperatura ha aumentado aproximadamente $0,6^{\circ}\text{C}$ en el siglo XX. El nivel del mar ha crecido de 10 a 12 centímetros y los investigadores consideran que esto se debe a la expansión de océanos, cada vez más calientes.

Actualmente, la temperatura media mundial es $0,85^{\circ}\text{C}$ superior a la de finales del siglo XIX y cada una de las tres décadas anteriores ha sido más cálida que cualquiera de las precedentes desde que empezaron a registrarse datos en 1850. Los mayores estudiosos del clima del mundo consideran que la actividad humana es seguramente la causa principal del aumento de la temperatura registrado desde mediados del siglo XX. Los científicos consideran que un aumento de 2°C con respecto a la temperatura de la era preindustrial es el límite más allá del cual hay un riesgo mucho mayor de que se produzcan cambios peligrosos y catastróficos para el medio ambiente global. Por esta razón, la comunidad internacional ha reconocido la necesidad de mantener el calentamiento por debajo de 2°C .

Los países más pobres, que están peor preparados para enfrentar cambios rápidos, serán los que sufrirán las peores consecuencias. Se predice la extinción de animales y plantas, ya que los hábitats cambiarán tan rápido que muchas especies no se podrán adaptar a tiempo. La Organización Mundial de la Salud ha advertido que la salud de millones de personas podría verse amenazada por el aumento de la malaria, la desnutrición y las enfermedades transmitidas por el agua. Además España, por su situación geográfica y características socioeconómicas, es muy vulnerable al cambio climático (IPCC, 2001).

En consecuencia, aunque existen incertidumbres que no permiten cuantificar con la suficiente precisión los cambios del clima previstos, la información validada hasta ahora es suficiente para tomar medidas de forma inmediata, de acuerdo al denominado "principio de precaución" al que hace referencia el Artículo 3 de la Convención Marco sobre Cambio Climático. La inercia, los retrasos y la irreversibilidad del sistema climático son factores muy importantes a tener en cuenta y, cuanto más se tarde en tomar esas medidas, los efectos del incremento de las concentraciones de los gases de efecto invernadero serán menos reversibles.

2.3 Lucha contra el cambio climático

La preocupación por el clima viene de lejos, ya que en 1958, el científico estadounidense Charles Kelling (Villena, B. 2014) realizó las primeras mediciones de dióxido de carbono (CO₂) en Mañá Loa, Observatorio Astronómico ubicado en la cima de un volcán inactivo de Hawái. En 1972 tiene lugar la primera Cumbre de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, y aunque en ese momento el cambio climático no estaba a la orden del día, marcó el inicio de la preocupación por el medio ambiente e hizo que los líderes mundiales decidieran reunirse cada diez años para seguir su evolución y valorar el estado del medio ambiental.

La primera Conferencia Mundial sobre el clima en Ginebra se produce en 1979, siendo la primera vez que se consideró el cambio climático como amenaza real para el planeta. Posteriormente en 1988 surge el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), creado por la Organización Meteorológica Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, concluyéndose que sólo con medidas fuertes para detener las emisiones de gases efecto invernadero, se impediría que el calentamiento global fuera grave.

En 1992, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) estableció una base para la cooperación internacional con el fin de luchar contra el cambio climático limitando los aumentos de la temperatura media mundial y el cambio climático que suponen.

En 1997 se aprobó el Protocolo de Kioto (EUR-LEX, Protocolo de Kioto), el primer acuerdo jurídicamente vinculante en recortar las emisiones de gases de efecto invernadero. Los países desarrollados participantes se comprometieron a reducir sus

emisiones totales al menos un 5% en un primer período de compromiso (entre 2008 y 2012) en relación con los niveles de 1990. Los, en ese momento, quince países de la UE se comprometieron por su parte a una reducción del 8%.

Desde 2009 cada año se han ido alcanzado acuerdos de necesidades y compromisos que han desembocado en la Cumbre de París de 2015:

2009: En Copenhague (Naciones Unidas, 2014A), se alcanzó un acuerdo político que exigía acciones concretas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Fue la primera vez en que las principales economías adquirieron compromisos internacionales explícitos sobre el clima. Fue ratificado por más de 140 países.

2010: En Cancún (Naciones Unidas, 2014B), se reconoció por primera vez en una decisión formal de las Naciones Unidas que el calentamiento global debe mantenerse por debajo de los 2°C en comparación con las temperaturas preindustriales. Se reconoció que debían reforzarse los esfuerzos generales para lograr dicho objetivo.

2011: En Durban (Naciones Unidas, 2014C), se confirmó la necesidad de un nuevo acuerdo jurídico para luchar contra el cambio climático más allá de 2020; un acuerdo en el que cada país pueda desempeñar su parte de la mejor manera posible. Esto debía acordarse en 2015.

2012: En Doha (Naciones Unidas, 2014D), se aprobó el acuerdo de treinta y ocho países desarrollados, incluida la UE, para participar en un segundo período de compromisos de Kioto (2013-2020) (Dec. 2015/1339/UE del Consejo, de 13 de julio de 2015). Este abarca el 14% de las emisiones mundiales.

2013: En Varsovia (Naciones Unidas, 2014E), se elaboró un programa para que los países presentasen sus contribuciones a la reducción o limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco del nuevo acuerdo mundial sobre el clima que debía finalizar en 2015.

2014: En Lima (Naciones Unidas, 2014F), se adoptaron los compromisos de Varsovia, que exigían que todos los países describieran sus contribuciones al acuerdo de 2015 de forma clara, transparente y comprensible. Además, se acordaron elementos propuestos para el acuerdo, así como la aceleración del programa de acción para antes de 2020.

2015: En París (Naciones Unidas, 2014G), se adoptó el primer acuerdo universal sobre cambio climático jurídicamente vinculante de la historia, que se va a aplicar a partir de 2020. Dicho acuerdo establece un plan global de acción para poner el mundo en el buen camino a fin de evitar el peligroso cambio climático limitando el calentamiento global a muy por debajo de 2°C. La contribución de la UE al nuevo acuerdo es un objetivo vinculante de reducción de emisiones de como mínimo un 40% para 2030.

2016: La Cumbre de Marrakech. Los representantes de los casi 200 países reunidos en la Cumbre del Clima de Marrakech, aprobaron una declaración de apoyo al Acuerdo de París, y aunque no tiene efectos prácticos, es una declaración política que aparece en un momento de incertidumbre por la llegada a la Casa Blanca de Donald Trump, que ha sostenido que sacará a su país de este pacto.

2.4 Organismos e instituciones implicados en la lucha contra el cambio climático a nivel nacional.

Para afrontar un fenómeno tan diverso y complejo como el del cambio climático, es indispensable un esfuerzo continuado y un enfoque global orientados a identificar estrategias, políticas e instrumentos que permitan desarrollar medidas efectivas de actuación contra el mismo. Ello será posible con la colaboración de los diversos actores sociales: administraciones, empresas, organizaciones sociales y ciudadanos. Entre otros organismos que en el ámbito nacional desempeñan funciones en la lucha contra el cambio climático, destacamos los siguientes:

2.4.1 Oficina Española de Cambio Climático

Se encarga de formular la política nacional de cambio climático, prestar asesoramiento en los asuntos relacionados con el cambio climático y ejerce como punto focal nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y ante el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (RD 401/2012, de 17 de febrero) .

2.4.2 El Consejo Nacional del Clima

La necesidad de promover la investigación sobre el cambio climático, el análisis de las implicaciones sociales y económicas y la creciente sensibilidad social ante el reto

ambiental, estuvieron en el origen de la creación en el año 1992 de la Comisión Nacional del Clima, que tenía como objetivos colaborar en la elaboración del Programa Nacional del Clima, asesorar al Gobierno sobre la política referente al cambio climático y sobre las estrategias de respuesta.

Con posterioridad, el Real Decreto 177/1998, de 16 de febrero, creó el Consejo Nacional del Clima, siendo sus funciones, entre otras, las de conocer y formular recomendaciones en relación con planes, programas y líneas de actuación en materia de cambio climático, promover el desarrollo de acciones de recopilación, análisis, elaboración y difusión de información, conocer las políticas de la Unión Europea y el estado de las negociaciones internacionales en materia de cambio climático, y cualquier otra función que, en el marco de sus competencias, se le atribuya por alguna disposición legal o reglamentaria (RD 415/2014, de 6 de Junio).

2.4.3 La Comisión de Coordinación de Políticas de cambio Climático (CCPCC).

La CCPCC tiene como funciones el seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos, la prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, el fomento de la capacidad de absorción de carbono por las formaciones vegetales, la elaboración y aprobación de directrices técnicas y notas aclaratorias para la armonización de la aplicación del régimen de derechos de emisión y el desarrollo e implantación de un régimen nacional de proyectos domésticos (Ley 1/2005, de 9 de marzo).

2.4.4. Comisión Interministerial para el Cambio Climático.

Se crea, adscrita al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, como órgano colegiado interministerial de los previstos en el artículo 40 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, a la que corresponden las funciones de seguimiento y propuesta de las diferentes políticas relacionadas con el Cambio Climático (RD 1886/2011, de 30 de diciembre).

3 Régimen jurídico internacional del cambio climático

3.1 La convención marco de las Naciones Unidas sobre cambio climático (CMNUCC)

En la Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano de 1972 (Naciones Unidas, 1973) ya se manifestó la necesidad de regulación dirigida a dar solución al problema climático. En 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 45/212 (Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 1990), a través de la que se inició la puesta en marcha oficial de las negociaciones acerca de una convención sobre el cambio climático bajo la dirección del Comité Intergubernamental de Negociación (CIN), que se reunió por primera vez en febrero de 1991.

La Conferencia de las Partes (COP) (Naciones Unidas, 2014H), compuesta por todos los Estados «Partes», constituye el órgano supremo de la Convención. Se reúne anualmente en conferencias mundiales en las que se adoptan decisiones para respetar los objetivos de lucha contra el cambio climático. Las decisiones sólo se pueden tomar por unanimidad o por consenso. La COP que se celebrará en París será la 21ª, de ahí el nombre de COP21.

La CMNUCC incorporó una línea muy importante de uno de los tratados multilaterales sobre medio ambiente que más éxito han tenido en toda la historia: el Protocolo de Montreal de 1987 (STEINER A, 2017), en virtud del cual los EEMM están obligados a actuar en interés de la seguridad humana incluso a falta de certeza científica.

Un logro importante de la Convención fue reconocer que el problema del cambio climático es real. La entrada en vigor del tratado representó un gran paso, dado que se disponía de menos pruebas científicas que hoy en día. Es difícil conseguir que las naciones del mundo se pongan de acuerdo en algo y mucho más en un planteamiento común ante una dificultad que es compleja, cuyas consecuencias no son totalmente claras y que producirá sus efectos más graves dentro de varios decenios e incluso siglos.

La CMNUCC entró en vigor el 21 de marzo de 1994. Hoy en día cuenta con un número de miembros que la hace casi universal. Las denominadas «Partes en la Convención» son las 197 que la han ratificado.

3.2 El protocolo de Kioto

El Protocolo de Kioto fue adoptado el 11 de diciembre de 1997, entrando en vigor el 16 de febrero de 2005. En 2009 ya lo habían firmado 189 Estados. La ratificación de Rusia en 2004 hizo posible su entrada en vigor ya que se cumplía el requisito establecido de que al menos 55 países cuyas emisiones supusiesen el 55% del total.

Su objetivo fue reducir las emisiones de gases de efecto invernadero siendo su fundamento la CMNUCC, instrumento que desarrolla y al que da fuerza vinculante. Pretende alcanzar los mismos objetivos que la CMNUCC pero se intenta establecer mecanismos para que se pueda llegar a esos objetivos con mayor facilidad y en un menor plazo.

En virtud del tratado los países tienen que alcanzar sus metas principalmente a través de medidas nacionales. No obstante, el Protocolo de Kioto les ofrece medios adicionales para alcanzarlas a través de mecanismos basados en el mercado, cuyo objetivo es la disminución de gases de efecto invernadero. Dichos mecanismos se exponen a continuación.

3.2.1 Comercio de los derechos de emisión: lo que se conoce como «el mercado del carbono»

Las Partes que han asumido compromisos en virtud del Protocolo de Kioto, han aceptado metas para limitar o reducir las emisiones expresadas en «unidades de la cantidad atribuida» (UCA). El comercio de los derechos de emisión, permite que los países que tengan unidades de emisión de sobra (emisiones que tienen permitidas pero a las que no llegan) vendan ese exceso de capacidad a países que sobrepasan sus metas (Naciones Unidas, 2014I) (Naciones Unidas, 1994).

3.2.2 Mecanismo para un Desarrollo Limpio

El Mecanismo para un Desarrollo Limpio (Naciones Unidas, 2014J) (Naciones Unidas, 1994) permite a los gobiernos de los países industrializados (también llamados países desarrollados o países del Anexo1 del Protocolo de Kioto) (Naciones Unidas, 1992) y a las empresas (personas naturales o jurídicas, entidades públicas o privadas) suscribir acuerdos para cumplir con metas de reducción de gases de efecto invernadero (GEI), invirtiendo en proyectos de reducción de emisiones en países en vías de desarrollo (también denominados países no incluidos en el Anexo 1 del Protocolo de Kioto) como una alternativa para adquirir reducciones certificadas de emisiones (RCE) a menores costes que en sus mercados. La finalidad es ayudar a todas las partes, tanto a las menos contaminantes como a las que más contaminan, para lograr un desarrollo sostenible y respetuoso con el sistema, que además cumpla con las obligaciones de la Convención y del Protocolo. Su funcionamiento es el siguiente:

Las partes del Anexo I pueden financiar actividades en los países en desarrollo logrando reducciones certificadas de emisiones, siendo libre dicha participación, debiendo lograr beneficios reales y que se puedan medir a largo plazo en la reducción del cambio climático. Los países en desarrollo deben recibir una parte de los fondos, bajo el control de la Junta Ejecutiva.

A través de tales proyectos se pueden conseguir créditos por reducciones certificadas de las emisiones (RCE), cada uno de los cuales equivale a una tonelada de CO₂, que cuenta para el cumplimiento de las metas.

3.2.3 Aplicación Conjunta

El mecanismo conocido como «aplicación conjunta» (Naciones Unidas, 2014K) (Naciones Unidas, 1994) (artículo 6 del Protocolo de Kioto), permite que un país que en virtud del Protocolo de Kioto se haya comprometido a reducir o limitar sus emisiones (Parte del anexo B) gane unidades de RCE generadas en un proyecto de otra Parte del anexo B. La aplicación conjunta ofrece un medio flexible y rentable de cumplir sus compromisos de Kioto, al mismo tiempo que contribuye a fomentar la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

3.2.4 Fondo de adaptación

Para financiar proyectos y programas concretos de adaptación en países en desarrollo que son Partes en el Protocolo de Kioto, se estableció un fondo de adaptación (Naciones Unidas, 2014L). Dicho fondo se financiará con una parte de los ingresos resultantes de actividades de proyectos del Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL) y también de otra procedencia.

3.3 Desde el Protocolo de Kioto a la Cumbre de París

Desde su entrada en vigor en 2005 el Protocolo de Kioto es uno de los instrumentos jurídicos más importantes para luchar contra el CC. Se siguieron celebrando “Cumbres de Clima” buscando llegar a un compromiso con el número máximo de países adheridos. En diciembre de 2007 se celebró la Cumbre sobre CC acogida en diciembre de 2007 en Bali (Indonesia) (Greenpeace, 2017), donde representantes de 190 países buscaron, como estaba previsto, un “protocolo contra el CC” que sustituyera al de Kioto cuando éste expirara en 2012, alcanzándose dos acuerdos para el desarrollo futuro de uno nuevo (Yakarta, 2007). Sin embargo, todo lo que consiguieron fue determinar la necesidad de lograr un protocolo más ambicioso que el de Kioto. Ni en la Conferencia de Copenhague 2009, ni en la de Cancún en 2010, se logró llegar a un acuerdo.

En Durban (Sudáfrica) en 2011, se alcanzó el compromiso de extender el Protocolo de Kioto a un segundo período (Naciones Unidas, 2012) pero ni siquiera se adhirieron los países desarrollados más contaminantes. Quedaba todo por negociar, y por si esto fuera poco, Canadá anunció que abandonaba Kioto (Méndez, R 2011).

Fue en la Conferencia de Varsovia en 2013, donde se puso fin a un estancamiento sobre la repartición de carga de las emisiones de gases, ya que en el protocolo de Kioto sólo los países desarrollados estaban obligados a reducir su emisión, fijando este objetivo para firmar en 2015 en París y oponiéndose durante las negociaciones tanto China como India a los compromisos vinculantes que iguala tanto a las naciones ricas como a las pobres, alcanzándose el acuerdo después de sustituir la palabra “compromisos” de reducir emisiones por “contribuciones”.

Finalmente, la Conferencia celebrada en Lima en diciembre de 2014 tuvo como objetivo principal preparar la adopción de un instrumento jurídicamente vinculante y adoptó el “Llamado de Lima para la Acción por el Clima” (Naciones Unidas, 2015), que ponía en marcha las negociaciones.

La eficacia del Protocolo de Kioto fue un hecho “clave” desde un punto de vista político, siendo cuestionable en otros aspectos. Es cierto que puede ser criticado porque no fue capaz de adquirir compromisos, pero fue la primera y única herramienta existente con carácter jurídicamente vinculante que permitió poner de acuerdo a todos los países del CC como una realidad científica, provocada por el hombre y que podía tener unas consecuencias fatales si no se detenía el aumento de la temperatura de 2°C. Desde su entrada en vigor, Kioto movió a los gobiernos a aprobar leyes y políticas para cumplir sus compromisos, a las empresas a incluir el medio ambiente en su toma de decisiones y propició la creación del mercado del carbono.

Por otra parte, hay que reconocer las dificultades que conlleva el “ser jurídicamente vinculante” debido a la política interna de algunos países como Estados Unidos y China (por ejemplo China nunca ha aceptado la verificación de sus datos de reducción de emisiones), lo que denota que sus sistemas de control fueron débiles y está aquí la clave del éxito porque para que los compromisos puedan ser comprobados se necesita “transparencia”.

Llegamos al Acuerdo de París (2015) cuya prioridad fundamental es la de salvaguardar la seguridad alimentaria y acabar con el hambre y la particular vulnerabilidad de los sistemas de producción de alimentos a los efectos adversos del cambio climático; reconociendo que el CC es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos: el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional.

Se destaca la importancia de conservar y aumentar, según corresponda, los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero mencionados en la

Convención, observando la importancia de garantizar la integridad de todos los ecosistemas, incluidos los océanos, y la protección de la biodiversidad, reconocida por algunas culturas como la Madre Tierra, y observando también la importancia que tiene para algunos el concepto de "justicia climática", al adoptar medidas para hacer frente al cambio climático, resaltando la importancia de la educación, la formación, la sensibilización y participación del público, el acceso público a la información y la cooperación a todos los niveles en los asuntos de que trata el presente Acuerdo, y del compromiso del gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada Parte, al hacer frente al CC.

La adopción de estilos de vida, pautas de consumo y producción sostenible, en un proceso encabezado por las Partes que son países desarrollados, es una contribución importante a los esfuerzos para frenar el CC.

3.3.1 Análisis de los principales puntos del acuerdo

En la Conferencia de París sobre el Clima (COP21), celebrada en diciembre de 2015, 195 países firmaron el primer acuerdo vinculante mundial sobre el clima que establece un plan de acción que pone el límite del calentamiento global muy por debajo de 2°C y un compromiso de los firmantes a “realizar esfuerzos” para limitar el aumento de las temperaturas a 1,5 grados en comparación con la era pre-industrial.

Para lograr el objetivo principal de mantener la temperatura por debajo de los 2°C, los estados Parte son llamados a presentar contribuciones de reducción de emisiones, siendo este punto el de mayor novedad, es decir, no se establecen contribuciones individuales de cada país que no se cumplieron en el Protocolo de Kioto, sino que opta por proponer a los estados Parte que presenten sus contribuciones de manera voluntaria. Así, son los propios países quienes definen sus contribuciones de reducción de emisiones.

El hecho de establecer el límite de los 2°C, no fue por capricho, sino que se trata de una fórmula salomónica necesaria para llegar a un acuerdo, porque los poderosos países petroleros encabezados por Arabia Saudí y Kuwait, se negaban a ir más allá del él.

Éste ha sido el objetivo más celebrado por los grupos ecologistas y por los países insulares que temen quedar sumergidos por el aumento del nivel del mar en un escenario de aumento de 2°C, aunque a mi parecer, el acuerdo comete un “error” al no fijar porcentajes ni plazos de reducción de emisiones.

La presión de los países petroleros, liderados por Arabia Saudí y Venezuela, consiguió eliminar del segundo borrador el texto (AFP, 2008) que fijaba reducir las emisiones mundiales de CO₂ entre un 40 y un 70% para 2050 (tal y como recomienda el IPCC). Tampoco se hace mención a la descarbonización (erradicación de los combustibles fósiles), concepto al que los países emergentes, liderados por China e India y de nuevo por los países exportadores de petróleo, se negaron.

A este respecto, es importante tener en cuenta uno de los puntos criticados en este Acuerdo, dado que sólo incluye emisiones derivadas de la quema de combustibles fósiles, dejando fuera emisiones derivadas de la agricultura industrial y responsables del 24% de las emisiones globales y las del transporte aéreo y marítimo responsables del 10%, que entiendo son alarmantes igualmente.

Se encontró una solución que no pasara por la negación del derecho de los países emergentes a seguir emitiendo hasta que terminen de acabar con la pobreza, ni que los países con regímenes autocráticos (como Arabia Saudí) que dependen de la venta del crudo para su supervivencia y desarrollo económico, reduzcan sus exportaciones.

Por otra parte resuelve la distinción entre países desarrollados y en vías de desarrollo, estableciendo que todos los estados Parte, independientemente de su nivel de riqueza, deben establecer metas de reducción de emisiones. Para ello, el acuerdo recoge el principio de "responsabilidades comunes, pero diferenciadas" de manera que los países desarrollados se dirigen a la cabeza de los esfuerzos y a los no desarrollados se les pide que limiten o reduzcan sus emisiones en función de sus capacidades. Según el Ministro de Exteriores de Francia, Laurent Fabius “A partir de ahora tenemos verdaderas bases ecológicas, para salvar nuestro planeta con este acuerdo que era necesario para el mundo entero" (BBC Mundo, 2015).

Para lograr estos objetivos, los países se comprometen a fijar cada cinco años sus objetivos nacionales para reducir la emisión de gases de efecto invernadero basándose en criterios científicos, a informar a los demás Gobiernos y a la ciudadanía

sobre sus avances, a evaluar el progreso hacia el objetivo a largo plazo, a reforzar la capacidad de las sociedades a la hora de afrontar las consecuencias del CC y a ofrecer a los países en desarrollo una ayuda internacional para que consigan una adaptación mejor y más permanente.

Este mecanismo de revisión tiene la peculiaridad de ser jurídicamente vinculante, es decir, obligatorio, tal y como pedía EEUU quien a cambio, consiguió que se eliminara el artículo 17 que establecía como vinculantes los compromisos de reducción de emisiones de cada país. Al no existir sanciones por incumplimiento, el objetivo de este mecanismo vinculante es garantizar el cumplimiento del acuerdo obligando a los estados Parte, a comunicar públicamente sus inventarios de emisiones y sus esfuerzos para reducirlas. En definitiva, nos encontramos ante un acuerdo que es legalmente vinculante pero donde no lo son sus elementos más importantes.

Respecto a la financiación de los costes de mitigación y adaptación de los países más vulnerables, se había de establecer quién debe aportar y quién debe recibir ayuda económica, de manera que países como China, en disposición de aportar financiación, lo hagan, y que otros, como Brasil y México, reciban ayuda, pero no en detrimento de los países más pobres y vulnerables al CC.

Ante la presión de China, el acuerdo establece finalmente que sean los países desarrollados los que financien un fondo climático de 100.000 millones de dólares anuales con una revisión al alza de esa cantidad antes de 2025. Al resto de estados, que estén en condiciones económicas de hacerlo, se les alienta a que presten apoyo de manera voluntaria. Este fondo deberá contar también con financiación pública y privada.

Uno de los principales aspectos que convierten el acuerdo del COP21 de París histórico y distinto respecto a lo conseguido en la última cumbre del clima en 2009, es que esta vez sí se llegó a un acuerdo con efectos vinculantes, lo que significa que el texto final firmado en París tiene efectos jurídicos sobre los países que están comprometidos con el pacto del COP21.

Es el primer acuerdo universal en la historia de las negociaciones sobre el cambio climático, reconocido por el grupo ambiental Greenpeace (Greenpeace, 2015), ya que en relación al acuerdo alcanzado en la Cumbre del Clima de París (COP 21),

Greenpeace valoró positivamente el compromiso de casi 200 países de limitar a 1,5°C el calentamiento global, aunque alertó la falta de fijación de medios para alcanzarlo. Este tratado marca un objetivo que sólo es posible alcanzar con el abandono total de los combustibles fósiles en 2050 como tarde. "Un paso para asegurar el futuro".

El Acuerdo reconoce la importancia de evitar, reducir al mínimo y atender a los daños y perjuicios debidos a los efectos adversos del CC, asimismo primar la importancia de las partes interesadas no signatarias: las ciudades y otras administraciones subnacionales, la sociedad civil, el sector privado, etc. invitándolos a intensificar sus esfuerzos y medidas de apoyo para reducir las emisiones, así como aumentar la resistencia y reducir la vulnerabilidad a los efectos adversos del CC.

El Acuerdo entrará en vigor al trigésimo día contado desde la fecha en que no menos de 55 Partes en la Convención, cuyas emisiones estimadas representen globalmente por lo menos un 55% del total de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, hayan depositado sus instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión (Acuerdo París, 2015).

El recorrido en España para la ratificación del Acuerdo de París comenzó el 8 de abril de 2016, cuando el Consejo de Ministros autorizó su firma. Después de la investidura de Mariano Rajoy, el acuerdo fue aprobado por unanimidad de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados y del Senado. El instrumento de adhesión se depositó ante la ONU el pasado 13 de enero. El texto fue publicado en el BOE el 2 de febrero y, finalmente, ha entrado en vigor en España el día 11 de febrero de 2017.

Respecto de los países que se han desvinculado del Acuerdo, Arabia Saudí que alberga la cuarta parte de las reservas mundiales de petróleo es uno de los pocos países ricos del mundo que niega la evidente necesidad de luchar contra el calentamiento global; faltaron a la cita también Irak y Nigeria, aunque todos ellos tienen un año de plazo para firmar y después ratificar el Acuerdo de París, relacionándose la ausencia con su postura contraria a los compromisos. El caso de Chile, por ejemplo, la falta de firma fue accidental. Tanto la presidenta Michelle Bachelet, como el canciller Heraldo Muñoz, excusaron su presencia en el acto celebrado en Nueva York el Día de la Madre Tierra (22 de abril) debido a que participaron ese mismo día en los funerales del ex presidente Patricio Aylwin.

Ecuador y Nicaragua se encuentran en el grupo de países críticos con el texto del Acuerdo de París por considerarlo poco ambicioso o deficiente en aspectos, como las ayudas a los países en desarrollo, justificando el resto de países su ausencia por problemas internos y conflictos bélicos.

Los 20 que no se han comprometido con el acuerdo de París son Arabia Saudí, Armenia, Benin, Birmania, Cabo Verde, Chile, Ecuador, Gambia, Irak, Kazakhsan, Corea del Norte, Corea del Sur, Laos, Macedonia, Moldavia, Nicaragua, Nigeria, Siria, Yemen y Zambia.

Las mayores tasas de contaminación corresponden a China (20,09%), Estados Unidos (17,89%), India (4,10%), Japón (3,79%), Alemania (2,56%), Brasil (2,48%), Canadá (1,95%) (Ministerio de Agricultura, 2017).

El acuerdo de la COP21 ha generado tantas felicitaciones como críticas. El aspecto más positivo y esperanzador es su carácter universal que significa poner de acuerdo a 175 países con intereses antagónicos, en una lucha común contra el CC, constatándose como prioritaria en la agenda política mundial, aunque no deja de ser un acuerdo insuficiente que marca muy vagamente el proceso a seguir.

Hay que tener en cuenta que tras años de expectativas, se podría haber alcanzado un acuerdo que proporcionara las herramientas de inmediatez que requiere su fin. Además, existen incongruencias en el acuerdo porque no se apuesta por la desaparición de los combustibles fósiles a largo plazo y se ha mantenido la captura y soterramiento de emisiones (con altos costes y resultados).

Se trata, por tanto, de un acuerdo de mínimos que abre un proceso donde serán necesarios esfuerzos más importantes por parte de los países implicados, pero donde también será fundamental el compromiso y la acción conjunta de todos los sectores de la sociedad (estados, empresas, gobiernos locales, pueblos indígenas, ONGs y organismos multilaterales) para acelerar la transición energética hacia un modelo de desarrollo sostenible. En este aspecto, la proliferación de iniciativas sobre energías renovables y sobre conservación de carbono en los suelos, son clave por su papel en la contención de las emisiones.¹

¹ Como por ejemplo la Iniciativa Africana de Energías Renovables, el fondo creado por Bill Gates para la financiación de proyectos de energías renovables o la iniciativa 4/1000 dirigida a proteger y aumentar los stocks de carbono de los suelos.

Un gran dilema que arroja el compromiso de la cumbre parisina es que no se detalla ningún mecanismo para sancionar a los países que incumplen. Andaluz afirma que "no hay la forma de sancionarles u obligarles con determinados mecanismos a que cumplan con esos objetivos" (Fábregas L, 2015).

Al mismo tiempo, el hecho de que cada país decida por sí mismo su objetivo a cumplir, rebaja mucho las expectativas de exigencia, y es que habría que preguntarse si los países serán todo lo exigentes posible, al ser ellos mismos los que determinen su nivel de exigencia, o por el contrario prevalecerá la comodidad. Sin embargo, depende del punto de vista, ya que puede existir otra interpretación, en el sentido que la voluntariedad relaja al País y puede ser positiva porque no implica exigencia.

4 Incorporación de las directivas de la Unión Europea al sistema jurídico español: necesidad de transposición y control

La Unión Europea cuenta para el cumplimiento de sus fines con recursos humanos y materiales, con recursos financieros y con instrumentos normativos. El Derecho comunitario tiene primacía sobre el derecho nacional para poder garantizar su uniformidad en todos los EEMM. Por otra parte, el Derecho comunitario tiene autonomía con respecto al Derecho interno de los Estados y además, confiere derechos e impone obligaciones directas tanto a las instituciones comunitarias como a los EEMM y a sus ciudadanos, en el marco del denominado efecto directo del Derecho comunitario.

El Derecho comunitario se compone de los Tratados constitutivos, de los Tratados de adhesión (Derecho originario) y de las normas contenidas en los actos aprobados por las instituciones comunitarias en aplicación de dichos Tratados (Derecho derivado).

4.1 Derecho Originario: Los tres Tratados fundacionales

Tabla 1: Los Tratados Fundacionales de la Unión Europea

Tratado	Lugar de Firma	Entrada en Vigor
Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)	París	23 de julio de 1952
Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (CE)	Roma	1 de enero de 1958
Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM)	Roma	1 de enero de 1958

Elaboración propia a partir de:

Fuente: EUR-LEX; (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>, última consulta 18/04/2017).

El Tratado CECA ha cumplido su plazo de vigencia (50 años), por lo que en la actualidad carece de la misma. Los Tratados fundacionales han sido adaptados a las nuevas circunstancias que surgían con ocasión de la adhesión de nuevos EEMM y han

sido objeto de modificaciones institucionales importantes e introducción progresiva de nuevos ámbitos de competencia.

4.2 Derecho derivado

El derecho comunitario derivado está formado por los actos adoptados por las Instituciones para el ejercicio de las competencias que les confieren los Tratados. Las "normas europeas" son:

- Reglamentos: actos aplicables directamente en todos los EEMM y de manera uniforme.
- Directivas: actos que fijan los objetivos a alcanzar, pero que dejan a los EEMM la elección de los medios para alcanzarlos.
- Decisiones: actos que obligan únicamente al destinatario.
- Recomendaciones y Dictámenes: no son vinculantes.

Además, forman parte del derecho derivado de la Unión la jurisprudencia del TJUE, los acuerdos internacionales de la Unión, los convenios entre los EEMM, las resoluciones, declaraciones, conclusiones y comunicaciones interpretativas de la Comisión, los instrumentos PESC (Política Exterior de Seguridad Común, artículos 13-15 del TUE) y JAI (Justicia y Asuntos de Interior, artículo 34 del TUE), y otros instrumentos como directrices o programas marco plurianuales.

4.3 Acervo Comunitario

Es la esencia de la Unión Europea y va más allá del derecho comunitario en sentido estricto. Está formado por el contenido, principios y objetivos políticos de los Tratados, así como de la legislación adoptada en su aplicación. Igualmente contiene la jurisprudencia del TJUE, del Tribunal de Primera Instancia y de los Tribunales especializados; las declaraciones y resoluciones adoptadas en el marco de la Unión; los actos tanto en materia de política exterior y seguridad común, como los acordados en materia de justicia y asuntos de interior; los convenios internacionales celebrados por la Comunidad, así como los celebrados por los EEMM entre sí en el ámbito de las actividades de la Unión.

4.4 Control del cumplimiento del Derecho Comunitario

La Directiva se adopta por el Consejo y el Parlamento siguiendo un procedimiento legislativo, que puede ser ordinario o especial. (Eur-Lex, 2015)

Transposición obligatoria

Para que una Directiva surta efecto a escala nacional, cada país de la UE debe adoptar una ley que la incorpore y que se ajuste a los objetivos establecidos por la misma. Las autoridades nacionales deben comunicar estas medidas a la Comisión Europea. Por tanto, los países de la UE tienen margen de maniobra en este proceso de transposición, lo cual les permite tener en cuenta las características nacionales específicas. En cambio, la transposición debe producirse en el plazo establecido cuando se adopta la Directiva (generalmente en dos años). Cuando un país no transpone una Directiva, la Comisión puede incoar un procedimiento de infracción (Eur-Lex, 2016) e instruir un procedimiento contra el país ante el TJUE (Eur-Lex, TJUE) (el incumplimiento de la sentencia dictada con este motivo puede derivar en una nueva condena que puede concluir en la imposición de multas).

En principio, la Directiva solo entra en vigor una vez transpuesta. No obstante, el TJUE considera que una Directiva que no haya sido transpuesta puede tener ciertos efectos directos cuando:

- La transposición a la legislación nacional no se haya producido o se haya producido incorrectamente.
- Las disposiciones de la Directiva sean incondicionales y suficientemente claras y precisas.
- Las disposiciones de la Directiva atribuyan derechos a los particulares.

Cuando se cumplen estas condiciones, aunque la Directiva no haya sido transpuesta, los particulares pueden alegar su efecto directo ante los tribunales contra un país de la UE, pero no contra otro particular (STJUE, 14 Julio 1994).

Asimismo, el TJUE concede a los particulares la posibilidad de obtener, en determinadas condiciones, una compensación por la transposición de una Directiva incorrecta o fuera de plazo (STJUE, 19 Noviembre 1991).

5 Estudio de la transposición al sistema jurídico español de las directivas vigentes en la Unión Europea sobre el cambio climático.

En el periodo comprendido entre los años 1998 y 2016, el Parlamento Europeo y el Consejo han aprobado un total de 29 directivas relacionadas con el medio ambiente, de las cuales se han seleccionado las que tienen más relevancia con el CC.²

El retraso en la transposición de Directivas en los países de la UE es un problema persistente que nos atañe a todos porque impide que tanto los ciudadanos como las empresas se puedan aprovechar de los beneficios tangibles del Derecho de la UE.

Si nos ceñimos a la transposición de las directivas seleccionadas para acometer este trabajo, hemos de concluir que todas han sido transpuestas al ordenamiento interno español, aunque no todas en plazo y existen cuatro directivas que aún están pendientes de transposición pero se encuentran dentro de plazo. Estas son la Directiva 2016/2284UE, de 14 Diciembre (Anexo 1), de reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos; la Directiva 2016/802 UE, de 11 mayo (Anexo 2), de reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos; la Directiva 2015/652 UE, de 20 Abril, (Anexo 3), relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la 2014/52/UE de 16 Abril, (Anexo 4), relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Por otra parte, han sido objeto de transposición en el plazo establecido en la norma, la Directiva 2015/1513 UE, de 9 Septiembre (Anexo 5), con transposición a través del Real Decreto 1085/2015 de 4 diciembre; la Directiva 2013/30 de 12 de junio(Anexo 6) con transposición a través de la Ley 2/82011 de 4 de marzo de economía sostenible; la Directiva 2006/40 CE de 17 Mayo (Anexo 7) transposición por la Orden IRC/3780/2006 de 30 noviembre; la Directiva 2003/31 CE de 12 Febrero, por Ley 1/2005, de 9 de marzo, (Anexo 8) y la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo

² Los datos se han obtenido de la fuente **EUR-Lex**, servicio de publicación en línea de textos legislativos de la Unión Europea, desde su página oficial en el portal europa.eu. que proporciona acceso directo y gratuito a los textos legislativos de la Unión europea. Hace posible consultar el Diario Oficial de la Unión Europea e incluye textos originales de tratado, legislación, jurisprudencia y propuestas legislativas. Entre las facilidades que ofrece se encuentra un motor de búsqueda que facilita la tarea. (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3A114527>, última consulta 18/04/2017).

y del Consejo, de 13 Octubre, (Anexo 9), con transposición por RD 1728/99 de 12 noviembre.

No cumplieron con el plazo de transposición las Directiva 2014/94 de 22 de octubre (Anexo 10), Directiva 2009//126 CE de 21 Octubre(Anexo 11), Directiva 2009/125/CE de 21 de octubre 2009, (Anexo12), Directiva 2009/72/CE, de 13 Julio,(Anexo 13), Directiva 2009/73/CE de 13 de julio(Anexo 14), Directiva 2009/28/CE de 23 Abril, (Anexo 15,) Directiva 2009/28/CE de 23 Abril, (Anexo 15) Directiva 2003/87 CE(Anexo 16), Directiva 2012/27/UE 25 de octubre de 2012. (Anexo 17) y la Directiva 2010/31/UE, de 19 Mayo (Anexo 18) sobre eficiencia energética de los edificios.

6 infracciones de la legislación de la Unión Europea por parte del sistema jurídico español.

6.1 Principales tipos de infracciones de la legislación de la Unión Europea

Hemos visto que en el Estado Español, si bien se produce la transposición de las directivas estudiadas, incorporándolas al derecho interno a través de diversas normas, no siempre se lleva a cabo de forma precisa, a tiempo y de manera correcta, por lo que tras la transposición, pueden derivarse infracciones por incumplimiento de la legislación de la UE. Los principales tipos de infracciones son (Comisión Europea, 2016):

Falta de notificación: cuando un EEMM no notifica a tiempo a la Comisión las medidas que adopta para transponer una Directiva.

No conformidad o incumplimiento: cuando la Comisión considera que la legislación de un EEMM no se ajusta a los requisitos de la legislación de la UE.

Aplicación incorrecta o mala aplicación: cuando las autoridades nacionales no aplican correctamente el Derecho de la Unión o no lo aplican en absoluto.

La Comisión supervisa las medidas que cada EEMM va tomando con la finalidad de garantizar que se ajustan al derecho de la UE. Sin embargo, el objetivo principal no es sólo que se aplique bien la directiva por parte de los EEMM, sino que se cumpla la legislación de la UE. Cumplida la transposición, se ha de determinar el grado de cumplimiento de cada directiva por parte del EEMM obligado.

Es importante tener en cuenta que antes de acudir a la vía judicial, la Comisión trata de solucionar los problemas y de garantizar la correcta aplicación del Derecho de la UE a través de un diálogo estructurado con los EEMM. Si no lo consigue, inicia un procedimiento formal a través de una carta de emplazamiento al EEMM con arreglo al artículo 258 del TFUE, pudiendo la Comisión someter el asunto al TJUE en virtud del artículo 258 del TFUE, con la posibilidad de solicitar la imposición de sanciones financieras, en caso que el EEMM no adapte sus leyes o prácticas al Derecho de la UE durante el procedimiento formal de infracción.

Si el EEMM no está de acuerdo con la Comisión o no aplica una solución para corregir la presunta infracción del Derecho de la UE, puede iniciar un procedimiento formal de infracción, el cual se divide en una serie de etapas (Comisión Europea, 2014):

Carta de emplazamiento: la Comisión solicita al gobierno del EEMM en cuestión que presente sus observaciones sobre el problema del incumplimiento en un plazo máximo de dos meses.

Dictamen Motivado: ¿No se recibe respuesta? ¿La respuesta es insatisfactoria? La Comisión indica las razones por las que considera que el EEMM ha incumplido el Derecho de la UE. El gobierno del EEMM dispone de dos meses como máximo para ajustarse al mismo.

Recurso al Tribunal de Justicia: ¿No se recibe respuesta? ¿La respuesta es insatisfactoria? Aunque rara vez se llega tan lejos, la Comisión pide al TJUE que inicie el procedimiento contencioso. En los últimos años, más del 85% de los asuntos se solucionaron antes de la fase contenciosa. Si un EEMM no notifica las medidas para aplicar una Directiva, la Comisión, en esta fase, puede solicitar al TJUE que imponga el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea: Después de una media de 2 años, el TJUE decide si el EEMM en cuestión ha infringido el Derecho de la UE. El gobierno del EEMM es responsable de adaptar su legislación o sus prácticas y de resolver la disputa inicial lo antes posible.

Estudiar el grado de cumplimiento de las directivas de medio ambiente trabajando sólo con Sentencias es complicado. En principio se atenderá a las dictadas por el TJUE por incumplimiento en relación con el vertidos de residuos, las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, la conservación de los hábitats naturales, el tratamiento de aguas residuales urbanas-sistemas de colectores y tratamiento, los vertidos en zonas sensibles, la contaminación y otros efectos nocivos, así como la prevención y control integrados de la contaminación. La finalidad es entender aquellos casos de incumplimiento del estado español que, por distintos motivos, han requerido llegar a un proceso judicial porque no se han podido solucionar de otro modo.

6.2 Estudio del incumplimiento de Directivas de la UE en el sistema jurídico español

Para estudiar el incumplimiento del estado español y sus causas, atenderemos a las Sentencias dictadas por el TJUE entre 2001 y 2016 en asuntos relacionados con el CC en distintas áreas.

6.2.1 Residuos y tratamiento de aguas residuales

Cada vez es mayor el volumen de residuos que se generan a nivel global y cada vez es menor la capacidad del planeta para asimilarlos. El abandono o la gestión inadecuada de los residuos producen impactos notables en los medios receptores y pueden provocar contaminación en el agua, en el suelo, en el aire, contribuir al CC y afectar a los ecosistemas y a la salud humana. En cambio, cuando los residuos se gestionan de forma adecuada se pueden convertir en recursos que contribuyan al ahorro de materias primas y garantizan la sostenibilidad económica, con un efecto positivo sobre la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas. Directiva 1999/31 de vertido de residuos.

La Directiva sobre el tratamiento de aguas residuales urbanas Nº 91/271/CEE, establece que los EEMM deben garantizar que las aglomeraciones (ciudades y urbanizaciones) recojan y traten correctamente sus aguas residuales urbanas. Las aguas residuales no tratadas pueden quedar contaminadas por bacterias y virus nocivos y representar, por tanto, un riesgo para la salud pública. Asimismo, contienen nutrientes como nitrógeno y fósforo, capaces de dañar las aguas dulces y el medio marino, al favorecer la proliferación excesiva de algas que asfixian otras formas de vida (eutrofización).

Con arreglo a la Directiva, las ciudades con más de 15.000 habitantes que viertan sus aguas residuales en aguas receptoras que no se consideren «zonas sensibles», debían disponer de sistemas de recogida y tratamiento de aguas residuales para el 1 de enero de 2001. Así, los EEMM deben velar porque las aguas se recojan y traten adecuadamente antes de ser vertidas en el medio ambiente.

Esta directiva ha sido una de las normas comunitarias que más ha hecho por la preservación de la calidad de las aguas del medio atajando una de las principales fuentes de contaminación directa: los vertidos de aguas residuales e industriales.

En nuestro país se ha hecho un importante esfuerzo inversor tras la transposición de la Directiva mediante Real Decreto-Ley en 1995 y tras la aprobación del Plan Nacional de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales Urbanas 1995-2005, que con un 80% de financiación comunitaria, previó la inversión de casi dos billones de las antiguas pesetas destinadas a la construcción de sistemas colectores y depuradoras para garantizar el cumplimiento de los objetivos plasmados en la Directiva. Pese a todo el esfuerzo, algunas aglomeraciones urbanas no han llegado a hacer efectivo el cumplimiento de los citados objetivos en determinadas CCAA, de ahí los pronunciamientos condenatorio del TJUE que estudiaremos a continuación.

En la Sentencia de 10 marzo 2016, C-38/15³, el TJUE declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben al no haber garantizado el tratamiento adecuado de todas las aguas residuales urbanas vertidas en zonas sensibles procedentes de ciertas aglomeraciones.

Se trata de un incumplimiento de la Directiva de aguas residuales por no quedar acreditado, en este caso, el respeto de los requisitos exigibles a los vertidos procedentes de las depuradoras de cuatro aglomeraciones urbanas a “zonas sensibles”.

La sentencia alude que, según la doctrina del TJUE, para cumplir estos preceptos es suficiente presentar una muestra tomada tras la puesta en funcionamiento de la instalación depuradora, que demuestre que el vertido cumple los requisitos de calidad aplicables. El Tribunal fiscaliza la situación de las siete aglomeraciones cuestionadas por la Comisión a la luz de los datos aportados por esta Institución y el Reino España. Constatando el incumplimiento en las cuatro mencionadas, debido a que el Estado no refutó los datos de la Comisión y sólo alegó “la existencia de obras en curso o proyectadas para cumplir la Directiva”, un argumento de poco peso, por lo cual, los datos alegados y presentados por la Comisión se consideraron acreditados.

En materia de vertido de residuos, la sentencia del TJUE, de fecha 25 Febrero de 2016, C-454/2014 por incumplimiento del Estado de la Directiva 1999/31/8CE, pone de

³ Incumplimiento del Estado de la Directiva 91/271/CEE de tratamiento de aguas residuales urbanas, sistemas de colectores y tratamiento y vertidos en zonas sensibles, el T.J.U.E declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben, por una parte, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, en lo que respecta a la aglomeración de Pontevedra-Marín-Poio-Bueu, y, por otra parte, en virtud del artículo 5, apartados 2 y 3, de la mencionada Directiva, en lo que respecta a las aglomeraciones de Berga, Figueres, El Terri (Banyoles) y Pontevedra-Marín-Poio-Bueu. Igualmente, se condena a España por el incumplimiento de los estándares más estrictos que impone el artículo 5 de dicha Directiva respecto del tratamiento de las aguas residuales que vayan a ser vertidas en zonas sensibles en las aglomeraciones de Berga, Figueres, El Terri (Banyoles) y Pontevedra.

manifiesto el retraso de las autoridades españolas a la hora de garantizar la adecuada clausura, incluido el sellado, de todos los vertederos preexistentes que no podían adaptarse a los nuevos requisitos ambientales establecidos en la Directiva 1999/31. Casi once años después del plazo de transposición (tres años más del plazo máximo de ocho años permitido) seguían sin adoptarse todas las medidas de clausura exigidas en 30 vertederos.

Los argumentos del Estado Español en esta sentencia son dignos de comentar. Reconoce por una parte su incumplimiento, pero por otra, trata de justificar “lo injustificable”; las excusas esgrimidas van desde explicar que “En realidad, la administración nacional no había juzgado necesaria una decisión formal”, aunque atendiendo a la jurisprudencia del TJUE resulta que la obligación de respetar el procedimiento previsto por la Directiva 1999/31, que debe servir de base para la adaptación de un vertedero a las exigencias de esa Directiva, no puede considerarse una mera formalidad (STJUE, 25 abril 2013). Además, intenta probar la inobservancia del plazo fijado invocando consideraciones medioambientales y disposiciones sobre jerarquía de residuos de la Directiva 2008/98 la cual no modifica las obligaciones a cargo de ese EEMM. Como manifiesta su artículo 1, dicha Directiva tiene por objeto establecer medidas destinadas a proteger el medio ambiente en relación con el vertido de residuos. Por tanto, un EEMM no puede aducir un argumento basado en la supuesta protección del medio ambiente para justificar la falta de adopción de medidas encaminadas a cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 1999/31 (STJUE, 25 febrero 2016).

Concretamente, la sentencia declara el incumplimiento del artículo 14, c) de dicha Directiva, al no haberse adoptado las medidas necesarias para solicitar, a la entidad explotadora de determinados vertederos⁴ que existían en el momento de entrada en vigor de la Directiva, la elaboración de un plan de acondicionamiento, además de no haberse asegurado la ejecución completa de dicho plan conforme a los requisitos establecidos y dentro del plazo que fija a este respecto la Directiva 1999/31. También se alega incumplimiento del art. 14, b) de la Directiva 1999/31, al no adoptar las medidas necesarias para proceder al cierre de aquellos vertederos existentes en el momento de la entrada en vigor de la Directiva, que no hubiesen obtenido la autorización

⁴ Ortuella (País Vasco), así como Zurita y Juan Grande (Islas Canarias)

correspondiente para continuar sus actividades, de conformidad con el artículo 8 de la Directiva. Este fue el caso, según constata el TJUE, en los 27 vertederos.

El TJUE estima el recurso por incumplimiento interpuesto por la Comisión Europea y declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 14 b) y c) de la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos, al no haber adoptado las medidas que le corresponden en 30 vertederos.

Por otra parte y relativo al tratamiento de aguas residuales, la sentencia del TJUE de 14 Abril 2011, C-343/10, por incumplimiento del Estado de la Directiva 91/271/CEE de Contaminación y otros efectos nocivos por el Tratamiento de aguas residuales urbanos artículos 3 y 4, declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, al no haber adoptado las medidas necesarias en relación con la recogida de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones, de más de 15.000 h y el tratamiento de las aguas residuales urbanas de las aglomeraciones, de más de 15.000 h de conformidad con los apartados 1, 3 y, en su caso, 4 del artículo 4 de dicha Directiva, y por lo tanto condena en costas al Reino de España.

Tras varias advertencias y una denuncia de la Comisión Europea en 2008, el TJUE condena a España por verter las aguas residuales de 38 aglomeraciones urbanas de más de 15.000 habitantes-equivalentes, sin tratarlas previamente⁵. Once años después del plazo para el efectivo cumplimiento de las obligaciones derivadas en este caso de la Directiva 91/271/CEE, España sigue incumpliendo la obligación de captar y de someter a tratamiento adecuado las aguas residuales urbanas en determinadas aglomeraciones urbanas (STUJE, 14 Abril 2011).

Posteriormente en 2016, la Comisión lleva de nuevo a España ante el TJUE por demorar la adopción de medidas oportunas en 17 aglomeraciones urbanas (Comisión Europea, 2016B). En un comunicado de prensa da a conocer que España debe hacer frente a multas por no haber dado cumplimiento a la sentencia de 2011 por su deficiente

⁵ El incumplimiento mayor se da en Andalucía en 13 aglomeraciones. En Galicia nueve aglomeraciones, entre ellas Vigo, Santiago y A Coruña, localidad que este año ya cumple la norma. La Comunidad Valenciana (6), Canarias (4), Cataluña (2), Asturias (2) y el País Vasco (1) completan el listado de Comunidades Autónomas con aglomeraciones urbanas de más de 15.000 habitantes-equivalentes que incumplen la Directiva.

recogida y tratamiento de aguas residuales.

El 14 de abril de 2011 el TJUE dictaminó (Asunto C-343/10) que las autoridades españolas estaban infringiendo la legislación de la UE al no recoger y tratar adecuadamente las aguas residuales urbanas vertidas por 37 aglomeraciones (ciudades y urbanizaciones).

Cinco años más tarde, la cuestión sigue sin encontrar solución en 17 de las 37 aglomeraciones cubiertas por la sentencia, hecho que afecta a 1.400.000 personas (Comisión Europea, 2016B). Además, más de quince años después de la fecha límite para la aplicación de las normas de la Unión (31 de diciembre de 2000) (Comisión Europea, 2016C) la conformidad de todas estas aglomeraciones plantea dudas. La falta de un nivel adecuado de recogida y tratamiento de las aguas residuales plantea riesgos significativos para la salud humana, las aguas interiores y el medio marino.

La Comisión pide al TJUE que imponga una multa a tanto alzado por un importe de 46.522.999 euros. La Comisión propone también una multa diaria de 171.217,40 euros si no se logra el pleno cumplimiento en la fecha en que el Tribunal dicte su segunda resolución. Las sanciones propuestas tienen en cuenta la duración de la infracción, su gravedad y el tamaño del Estado miembro. La decisión definitiva sobre las sanciones corresponde al TJUE.

Estas sentencias son relativamente recientes, pero si miramos atrás, la sentencia de 8 de septiembre de 2005 condenó a España por incumplir las obligaciones que le incumbían en virtud de las Directivas del Consejo 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas, y 91/676/CEE, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura, al no someter las aguas residuales urbanas de la aglomeración de Vera a un tratamiento como el previsto en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva 91/271. Con anterioridad, la STJ de 12 de junio de 2003 había condenado al Reino de España por la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, al no haber adoptado las medidas necesarias para asegurar, respecto a los vertederos de Torreblanca, San Lorenzo de Tormes, Santalla del Bierzo, Sa Roca y Campello, la aplicación de los artículos 4 y 9 de

la citada directiva, así como, respecto a los dos primeros vertederos, la aplicación del artículo 13 de la misma directiva.

La lectura respecto al cumplimiento de las directivas es que vamos muy despacio, se cae una y otra vez en los mismos errores. No están claros los motivos que llevan al Estado a no avanzar. La norma existe, los plazos para cumplirla están contemplados y si aún así, no se cumple. Habrá que pensar que los “culpables” podrían ser la dejadez, la falta de medios o la cultura medio ambiental. Sin embargo, lo cierto es que se va mejorando, pero a un ritmo muy lento.

6.2.2 Aguas

En este caso estudiaremos tres sentencias del TJEU declarando incumplimientos de España en relación con diversas disposiciones de esta Directiva Marco sobre Aguas, y como curiosidad todas están relacionadas con las competencias territoriales.

En una primera Sentencia, de fecha de 7 de mayo de 2009, el TJUE declaró que España había incumplido las obligaciones del artículo 3, de la Directiva 2000/60/CE, al no haber designado las autoridades competentes para aplicar las disposiciones de la citada Directiva respecto de las Comunidades Autónomas de Galicia, País Vasco, Andalucía, Baleares y Canarias.

El Tribunal declaró que España pese a sus alegaciones en relación con las dificultades de adaptación derivadas del reparto de competencias entre administraciones, había incumplido sus obligaciones al no haber designado a las autoridades competentes para aplicar las disposiciones de la Directiva en las CCAA citadas.

En la segunda Sentencia, de 4 de octubre de 2012, el TJUE declaró también el incumplimiento de España por no haber adoptado, en el plazo establecido, los planes hidrológicos de cuenca y no haberlos enviado a la Comisión y a los demás Estados Miembros, así como por no haber iniciado, salvo en el caso de algunas CCAA, los procedimientos de información y consulta públicos sobre dichos planes. España no sólo no niega el retraso, sino que alega complejidad del sistema jurídico e institucional existente en relación con el reparto de competencias entre el Estado y CCAA,

añadiendo además que ya existían planes hidrológicos anteriores a la Directiva, con objetivos y niveles de protección análogos; alegaciones ambas que fueron rechazadas por el TJUE.

Asimismo, por lo que respecta a los argumentos formulados por el Reino de España sobre la complejidad del sistema jurídico e institucional español para justificar el retraso en la ejecución de las disposiciones de la Directiva 2000/60, que ha motivado la interposición del recurso por incumplimiento, procede recordar que, según jurisprudencia reiterada, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos en una directiva.

En cuanto a la aplicación de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-403/11, desde la respuesta a una pregunta escrita nº 13131/2013 (Parlamento Europeo, 2014), España ha adoptado y comunicado los Planes Hidrológicos del Ebro y del Tajo. Por consiguiente, quedan pendientes nueve planes hidrológicos de cuenca: dos en la península (Júcar y Segura) y siete en las Islas Canarias (La Palma, El Hierro, La Gomera, Tenerife, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote).

Estamos nuevamente ante una nueva condena al Reino de España por incumplimiento de las obligaciones de una Directiva medioambiental por no haber aprobado en plazo los planes hidrológicos de las cuencas correspondientes a cada una de las demarcaciones hidrográficas. Las alegaciones del Reino de España al respecto, se basaron en declarar la complejidad del asunto o el inicio de las negociaciones para la aprobación de planes, lo cual no cubre el incumplimiento.

La tercera sentencia en el Marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, el TJUE de 24 Octubre de 2013, C-151/12, condena al Reino de España por incumplimiento del Estado de la Directiva 2000/60/CE, declarando que, en relación con sus cuencas hidrográficas intracomunitarias, a excepción de Cataluña, el Reino de España no ha adoptado todas las medidas necesarias para transponer completamente el artículos 4 y algunas secciones, del anexo V de la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas, condenado en costas al Reino de España, y a este respecto. Se insiste en que el Estado

miembro no puede invocar una cláusula de supletoriedad de su constitución conforme a la cual, cuando las comunidades autónomas no ejercen sus competencias normativas, se aplica la normativa nacional, puesto que esta normativa limita expresamente su ámbito de aplicación únicamente a las cuencas hidrográficas intercomunitarias. Una interpretación que extienda el ámbito de aplicación de esta normativa a las cuencas hidrográficas intracomunitarias produciría el efecto de crear una situación jurídica que no cumple los requisitos de claridad y precisión que deben caracterizar a las medidas nacionales de transposición y ello tanto más cuanto que existe una incertidumbre en el Derecho del EEMM de que se trata, respecto al alcance de la cláusula de supletoriedad como instrumento de garantía de la aplicación del Derecho de la Unión (STJUE, 24 Octubre 2013)

Otro caso de distribución territorial del poder y del respectivo reparto competencial, en este caso en materia de aguas.

6.2.3 Repercusiones de los proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente y la conservación de la biodiversidad

Las herramientas más importantes para la conservación de la biodiversidad en Europa son la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres y la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

En la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 15 de diciembre de 2011, asunto 560/08, se declara el incumplimiento del Reino de España de las Directivas 85/337/CEE de evaluación de impacto ambiental y 92/43/CEE, de hábitats, en relación con los proyectos de duplicación y acondicionamiento de la carretera M-501 espacios naturales protegidos de la Cuenca del río Guadarrama y Cuencas de los ríos Alberche y Cofio.

El TJUE estimando todos los argumentos de la Comisión, condena a España por incumplimiento de las Directivas EIA y Hábitats en relación con los proyectos separados de duplicación y/o acondicionamiento de los tramos 1, 2, 3 y 4 de la carretera M-501. Estas Directivas establecen un marco común para la conservación de la fauna, la flora y los hábitats naturales y seminaturales y tienen por objeto velar por la

restauración y el mantenimiento en un estado de conservación favorable de especies y hábitats naturales de interés comunitario, así como crear la Red Europea Natura 2000. Dicha red está formada por los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), que a su vez deberán ser declarados por cada Estado como Zonas Especiales de Conservación (ZEC), y por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

Lamentablemente, las alegaciones formuladas por el Reino de España, en esta extensa sentencia, no tuvieron consecuencias positivas al ponerse de manifiesto el incumplimiento de varios de los preceptos de la Directiva EIA y de Hábitats en relación con esta infraestructura.

La cuestión radica en la aplicación de forma efectiva de las previsiones, casi regladas procedimentales, que se establecen en las Directivas y que marcan la forma de actuar cuando una infraestructura afecta a estos espacios y las cautelas ambientales que establecen las normas comunitarias. Al no efectuarse una evaluación previa de los efectos sobre el medio ambiente de los proyectos, o ser incompleta se vuelve a incurrir, una vez más, en incumplimiento.

Otra sentencia en un sentido muy similar, es la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 24 de noviembre 2016, C-461/2014 por incumplimiento del Estado de la Directiva 2009/147/CEE de “Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente – Conservación de los hábitats naturales”.

Se expresa que “La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores: el ser humano, la fauna y la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural, la interacción entre los factores mencionados en los guiones primero, segundo y tercero” (STJUE, 24 de Noviembre), y es por este incumplimiento, por lo que se declara que el Reino de España:

En relación con el período anterior al 29 de julio de 2008, ha incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2009/147/CE de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

En relación con el período posterior a esa fecha, las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6, de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, al no adoptar las medidas adecuadas para evitar, dentro de la zona de protección especial «Campiñas de Sevilla», el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies así como las alteraciones que repercutan en las especies que motivaron la designación de dicha zona.

Se destaca por otra parte a la organización WWF que presentó un ranking de las comunidades autónomas según el grado de desarrollo de los planes de gestión de estos espacios protegidos. Según este análisis pionero, Galicia, Andalucía, Cantabria y Madrid ocupan las últimas posiciones, siendo los primeros puestos para el País Vasco, Baleares, Comunidad Valenciana y La Rioja. Asimismo presenta “El informe ‘Naturómetro 2016’ que analiza el contenido de 312 planes de gestión de la Red Natura 2000 en nuestro país, tanto aprobados como a punto de aprobarse, lo que representa el 22% de los planes de gestión de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) y destaca dos graves deficiencias comunes que suponen un incumplimiento de la normativa europea. Por un lado se trata, en general, de meras declaraciones de intenciones sobre el papel pero poco operativas y, por otro, no cuentan con la financiación necesaria para llevarse a cabo.

Asimismo la Comisión Europea en paquete de abril de procedimientos por incumplimiento: principales decisiones (Comisión Europea, 2016D) insta a España a intensificar la protección de la naturaleza, a poner fin al deterioro de los hábitats naturales en la zona alrededor del Parque Nacional de Doñana que alberga varios lugares de la red Natura 2000, debido principalmente a la sobreexplotación de los acuíferos, provocada por las intensas labores de regadío y la demanda de las instalaciones turísticas. Aunque la Directiva sobre hábitats naturales (Directiva 92/43/CEE del Consejo) no excluye las actividades humanas en los espacios de la red Natura 2000, exige a los Estados miembros tomar medidas para evitar el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies que habitan las zonas especiales de conservación. La evaluación de la Comisión ha puesto de manifiesto que las autoridades españolas tampoco han respetado la legislación sobre aguas de la UE (Directiva 2000/60/CE), impidiendo de este modo la gestión sostenible de los recursos hídricos en

la comarca de Doñana. La Comisión envió una carta de emplazamiento a España en octubre de 2014. Dado que persisten los incumplimientos, la Comisión envía ahora un dictamen motivado, que implica la actuación en un plazo de dos meses y de no hacerlo, la Comisión puede llevarla ante el TJUE.

Por otra parte, Ecologistas en Acción hacen un llamamiento a las Administraciones para que no continúen vulnerando la normativa comunitaria y española, Directiva Hábitat 92/43/CEE evitando de esta forma que una posible multa europea socave las ya maltrechas arcas públicas. Por el contrario, reclaman una implementación plena, con recursos económicos (está demostrado que conservar la naturaleza reporta muchos más beneficios que costes), medios técnicos y humanos, y mecanismos que faciliten la plena implicación de todos los agentes sociales (organizaciones ecologistas incluidas) en la monitorización y seguimiento de la Red Natura 2000.

Denuncian el incumplimiento no sólo de los plazos de creación de la Red Natura 2000, sino que las administraciones españolas han infringido la Directiva permitiendo que estas zonas de alto valor ecológico a nivel comunitario incorporadas en la Red Natura 2000 estén siendo gravemente deterioradas. Las Comunidades Autónomas, que son las competentes en la gestión de la Red Natura 2000, parece que consideran esta red más como una traba que como una oportunidad para avanzar hacia la sostenibilidad. Quizás por ello están autorizando todo tipo de proyectos insostenibles dentro de la Red Natura 2000, como puertos, aeropuertos, autovías, estaciones de esquí, desarrollos urbanísticos, etc. que vulneran la Directiva y están siendo causa de actuaciones judiciales.

Tres ejemplos de cómo la Administración se desentiende de la implementación de esta Directiva son: el intento de declaración por el Gobierno de Canarias de todos las ZEC Macaronésicos sin la elaboración previa de un plan de gestión que contenga los objetivos y medidas de conservación tal y como exige la Directiva; el permiso de la Junta de Castilla y León para que las minas de Lanciana se sigan explotando a pesar de haber sido declaradas ilegales; o la aprobación del Canal Segarra-Garrigues (Cataluña), que afecta a una ZEPA de aves esteparias. Estas y otras infracciones evidencian la supeditación de la conservación a los intereses económicos que convengan en cada

momento, y están ya en manos de la Comisión Europea, con el consiguiente gravamen de que pasen a ser juzgados por el Tribunal de Luxemburgo.

6.2.4 Contaminación y calidad el aire

En este ámbito cabe destacar la Directiva 2010/75/UE sobre emisiones industriales, la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, Directiva 2015/1480/CE, de 28 de agosto de 2015 por la que se modifican varios anexos de las Directivas 2004/107/CE y 2008/50/CE, y la Directiva marco de 1996 sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente 96/62/CE, Directiva 2008/1/CE

Veremos que también en este apartado, no faltan los incumplimientos respecto a la contaminación y la calidad de aire. Por sentencia de 13 de septiembre de 2001, EL TJUE declaró que el Reino de España incumplió las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 96/62/CE de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente, al no haber adoptado, en el plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para designar a las autoridades competentes para la aplicación de la Directiva citada, más conocida como Directiva Marco de Calidad del Aire. Esta declaración va acompañada de una condena en costas, al haber perdido el Gobierno español el proceso.

Estamos ante un nuevo caso de incumplimiento que deviene en la falta de señalización por parte de las autoridades competentes españolas para aspectos tan importantes como la evaluación de la calidad del aire, la autorización y control de los dispositivos de medición de la contaminación, y la información pública sobre la calidad del aire, dentro del plazo establecido para ello.

Se pone de manifiesto la negligencia del estado español porque tras la sentencia en contra, denunciado por Ecologistas en Acción mediante la Queja 98/4933 a la Comisión Europea y cuatro meses después de finalizado el plazo de transposición, (Directiva 1999/31/CE) el Gobierno español deja pasar de nuevo el plazo legal de transposición sin adaptar la nueva norma a nuestro derecho interno.

Se trata de una falta de responsabilidad del Ministerio de Medio Ambiente, en un tema de salud pública, que da a entender una dejadez en sus funciones a pesar de los

problemas relativos a la contaminación atmosférica. Los ecologistas manifiestan que el Ministerio de Medio Ambiente incumple sistemáticamente los plazos de transposición de diversas Directivas de carácter ambiental, como las de Prevención de la Contaminación, de Compuestos Orgánicos Volátiles, de Vertederos, de Envases y Residuos de Envases o de Residuos (Rebelión, 2001).

Otro caso es la sentencia del TJUE de 18 de noviembre de 2010, por Incumplimiento de Estado de la Directiva 2008/1/CE (derogada en 7 enero 2017 por Directiva 2010/75) donde el TJUE consideró que nuestro país había incumplido las obligaciones dimanantes del artículo 5, apartado 1, de la Directiva relativa a la prevención al control integrados de la contaminación (Directiva IPPC), al no haber adoptado las medidas necesarias para que las instalaciones existentes sean explotadas con arreglo a los requisitos previstos en sus disposiciones a más tardar el 30 de octubre de 2007.

En este caso el estado español no discutía que al finalizar el plazo estipulado, existían más de 800 instalaciones explotadas sin haber obtenido la autorización prevista en la Directiva. Trató de evitar la declaración de incumplimiento alegando que el porcentaje de instalaciones sin autorización había disminuido durante el procedimiento administrativo previo y que el día de la presentación del escrito de contestación a la demanda, este porcentaje era sólo del 4,07%. También alegó que la expedición de autorizaciones a las instalaciones existentes es competencia de las Comunidades Autónomas, lo que da lugar a procedimientos administrativos de gran complejidad cuya tramitación requiere un plazo bastante largo. Cuestionando acerca del porcentaje de incumplimiento de esta Directiva por parte de los demás Estados miembros y si la Comisión también había interpuesto en esos supuestos recursos contra aquellos EEMM cuyo porcentaje de incumplimiento superaba el caso español.

Como en otros casos similares, el TJUE rechazó todos estos argumentos, reiterando, en particular, que un Estado miembro no puede justificar su incumplimiento alegando que otros EEMM también lo han hecho, incluso si esos otros incumplimientos son de mayor envergadura.

La legislación de la UE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, Directiva 2008/50/CE, establece límites de calidad del aire que

no pueden superarse en ninguna parte de la UE. Obliga a los EEMM a limitar la exposición de los ciudadanos a contaminantes atmosféricos nocivos. A pesar de esta obligación, la calidad del aire ha sido un problema en muchos lugares durante varios años. En 23 de los 28 EEMM, las normas de calidad del aire se siguen rebasando, lo que afecta a más de 130 ciudades de toda Europa. (Comisión Europea, 2017B)

La Comisión ha emprendido acciones legales contra algunos EEMM por mala calidad del aire desde 2008, centrándose inicialmente en las partículas (PM10), cuya fecha límite de cumplimiento era 2005, y el dióxido de nitrógeno (NO₂), cuya fecha era 2010.

Por el momento, se han emprendido acciones legales en relación con el NO₂ contra 12 Estados miembros, con casos de infracción en curso contra Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Dinamarca, España, Francia, Hungría, Italia, Polonia, Portugal y el Reino Unido.

El Estado español atendiendo al artículo 22 de la Directiva 2008/50/CE, solicitó prórroga de los plazos de cumplimiento hasta 2015, es decir, cinco años más del plazo estipulado, con la única condición de que “se haya establecido un plan de calidad del aire [...] para la zona o aglomeración a la que vaya a aplicarse la prórroga”.

De las siete zonas o aglomeraciones que solicitaron una prórroga por parte del Estado español (al incumplir los límites legales para NO₂ durante el año 2010) fueron: Área de Barcelona, Valles-Baix Llobregat, Palma, la ciudad de Madrid, Corredor de Henares, Madrid Zona Urbana Sur, Granada y Área metropolitana. Fue desestimada la de las cuatro primeras zonas por entender que los planes de calidad del aire presentados no garantizaban una reducción de los niveles de contaminación por NO₂, por debajo de los límites legales establecidos, durante el período de duración de la prórroga solicitada.

La Comisión Europea el 15 febrero de 2017 envió una última advertencia a Alemania, Francia, España, Italia y Reino Unido por no haber resuelto el problema de incumplimiento constante de los límites de contaminación atmosférica correspondientes al dióxido de nitrógeno (NO₂). La mayor parte de las emisiones proceden del tráfico rodado. (Comisión Europea, 2017C). La Comisión Europea insta a cinco EEMM a que adopten medidas para garantizar una buena calidad del aire y proteger la salud pública porque supone un riesgo sanitario grave.

La legislación de la UE sobre la calidad del aire ambiente (Directiva 2008/50/CE (LA LEY 7795/2008)) establece valores límite para los contaminantes atmosféricos, en particular el dióxido de nitrógeno. Si se superan esos valores límite, los EEMM están obligados a adoptar y ejecutar planes de calidad del aire que establezcan medidas adecuadas para poner fin a esa situación lo antes posible.

El dictamen motivado se refiere a la violación constante de los valores límites correspondientes al NO₂ en Alemania (28 zonas de calidad del aire, en particular Berlín, Múnich, Hamburgo y Colonia), Francia (19 zonas de calidad del aire, entre las que se cuentan París, Marsella y Lyon), el Reino Unido (16 zonas de calidad del aire, incluidas Londres, Birmingham, Leeds, y Glasgow), Italia (12 zonas de calidad del aire, en particular Roma, Milán y Turín), España (3 zonas de calidad del aire, siendo una Madrid y dos que cubren Barcelona).

Las medidas que pueden adoptarse para reducir las emisiones contaminantes y, al mismo tiempo, acelerar la transición a una economía hipocarbónica, cabe citar la disminución del volumen global de tráfico, los combustibles utilizados, el cambio a los vehículos eléctricos y/o la adaptación del comportamiento al volante. En este contexto, la reducción de las emisiones de los vehículos diésel es un paso importante para lograr el cumplimiento de las normas sobre calidad del aire de la UE.

Si bien corresponde a las autoridades de los EEMM elegir las medidas adecuadas para hacer frente a los rebasamientos de los límites correspondientes al NO₂, es preciso realizar un esfuerzo mucho mayor a nivel local, regional y nacional para cumplir las obligaciones de las normas de la UE y salvaguardar la salud pública.

Aunque el cumplimiento de los objetivos de calidad del aire ha mejorado considerablemente en España y en Europa, todavía estamos muy lejos de conseguir unos niveles que no supongan un riesgo para la salud de las personas. Según la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), cada año mueren en Europa 458.000 personas por efectos derivados directamente de la contaminación del aire. ¿Quiere esto decir que los valores establecidos en la legislación Española y Europea no son suficientes para proteger la salud de los ciudadanos?

6.2.5 Eficiencia energética

Las directivas determinan a los Estados el camino a seguir, y su cumplimiento representa un beneficio económico, ambiental y social muy importante. Si bien se puede decir que las directivas lo han escrito todo, no es menos cierto que el empeño en cumplirlas por parte de los gobiernos y de los obligados por sus normas, no ha ido en la misma línea.

En este sentido, si nos ceñimos al cambio del modelo energético, tenemos ejemplos que demuestran que es necesario realizar muchos cambios, porque volvemos a caer en las mismas circunstancias de incumplimiento que concurren en los anteriores sectores estudiados. Así, la sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de enero de 2014, declara que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3, 7 y 8 de la Directiva 2002/91/CE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, por no haber adoptado, dentro del plazo fijado, todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en esos artículos, condenando en costas al Reino de España. Este párrafo es el que más se prodiga en los textos de las sentencias que se han estudiado para este trabajo.

También es cierto que, en muchas de las sentencias, y en ésta concretamente también, el Reino de España reconoce la insuficiencia de las medidas adoptadas, limitándose a alegar diversos motivos, en este caso, que continúa tramitándose el procedimiento de aprobación de un proyecto de Real Decreto relativo a la transposición. Por lo tanto, la imputación relativa a la falta de transposición del artículo 8 de la Directiva 2002/91 en lo que respecta a los edificios existentes se justifica en el sentido que aunque se está trabajando en la incorporación, no se cumplen los plazos.

6.2.5.1 Atención especial al proceso de Incorporación al derecho interno de las directivas 2012/27/UE Y 2010/31/UE sobre eficiencia energética y el cumplimiento tardío de la transposición.

Merece prestar especial atención por la importancia del sector, a todo el proceso de incorporación de la Directiva 2010/31/UE, sobre Eficiencia Energética de los Edificios y la Directiva 2012/27/UE, (EPBD: Energy Performance of Buildings Directive), siendo ambas las que constituyen el marco legal principal de la UE en materia de ahorro y eficiencia energética de los edificios.

Por una parte, la Directiva 2010/31/UE establece unos requisitos mínimos de eficiencia energética para los edificios nuevos, para su renovación y para la sustitución o modernización de elementos de construcción; requiere una certificación de la eficiencia energética, cuyo cumplimiento está previsto el 31 diciembre 2020 para todos los edificios nuevos, y el 31 diciembre de 2018 para los edificios nuevos ocupados y en propiedad de autoridades públicas.

La entrada en vigor del RD 235/2013 supuso que por primera vez en España, se puedan certificar energéticamente los edificios existentes que se vayan a comprar o alquilar, además de los edificios nuevos. Capacita a cada CCAA para que legisle cómo realizar su registro de certificado de eficiencia energética y su control externo. Debería haber homogeneidad en todas las CCAA para tener un registro de los datos energéticos de los edificios y conocer así el estado real de su consumo y emprender con más claridad un futuro plan de eficiencia energética.

La Directiva 2010/31/UE sobre Eficiencia Energética de los Edificios, y la Directiva 2012/27/UE, relativa a la Eficiencia Energética, constituyen el marco legal principal de la UE en materia de ahorro y eficiencia energética de los edificios.

En lo que respecta al sector de la edificación, la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética en edificios (EPBD: Energy Performance of Buildings Directive) es la principal norma europea dirigida a garantizar el cumplimiento de los objetivos de la UE, respecto a la edificación, en lo referente a contención de emisiones de gases de efecto invernadero, del consumo energético y eficiencia energética y de generación de energía a partir de fuentes renovables. Su transposición fue muy lenta (Coalition for energy savings, 2014).

Por otra parte la Directiva 2012/27UE se dirige a la Renovación de los sistemas de calefacción y/o refrigeración en edificios de organismos públicos, con un calendario de ajuste. El proceso de transposición, fue muy lento, pues el plazo finalizaba el 5 de Junio de 2014. Quizá por su elevada complejidad debido a que esta directiva tiene una transposición compleja porque implica a diferentes ministerios y la planificación de muchas actividades como la renovación de edificios, la adquisición de producto, esquemas y obligaciones de ahorro y eficiencia energética, el tema de las auditorías energéticas, obligando a establecer sistemas de contadores, afecta a asuntos de

cogeneración y alta eficiencia, transporte y distribución, sistemas de codificación, empresas de servicios energéticos y proyección de sistemas de financiación. Son campos muy amplios distribuidos en distintas organizaciones.

El 24 de septiembre 2015, la Comisión Europea (Comisión Europea, 2016E) abrió un procedimiento de infracción al Estado español por no haber traspuesto al ordenamiento interno la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios, que obliga a incrementar la calidad de los inmuebles para que se conviertan en "edificios de consumo de energía casi nulo". Puede decirse que la EBPD se ha traspuesto en el estado español de forma dispersa y tardía (O FOM/1635/2013, de 10 de Septiembre) (RD 1027/2007, de 20 de Julio) (RD 235/2013, de 5 de Abril).

Al objeto de completar la transposición en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos, promoción de la eficiencia energética, y contabilización de consumos energéticos, se aprobó el Real Decreto 56/2016 de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética,

Solo para dar cumplimiento a varios artículos, se publicaron sendos informes; dos de ellos en mayo de 2013 y abril de 2014: Informe sobre el objetivo nacional de eficiencia energética 2020 y el Plan Nacional de Eficiencia Energética 2014-2020, para dar cumplimiento a los art. 3 y 24; en junio de 2014 el informe sobre la Estrategia a largo plazo para la rehabilitación energética en el sector de la edificación en España, para dar cumplimiento al art. 4; en diciembre de 2013 el Inventario energético de los edificios de la administración general del Estado, para dar cumplimiento al art. 5. Posteriormente en la disposición adicional decimotercera de la Ley 15/2014 de racionalización del Sector Público se dio cumplimiento al artículo 6 de la directiva, que obliga a que las Administraciones centrales adquieran solamente productos, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energético. El Informe sobre las medidas de actuación de ahorro y eficiencia energética que se publicó en junio 2014 daba cumplimiento al apartado 9 del artículo 7 de la directiva.

En lo referente al Fondo Nacional de Eficiencia Energética que define el artículo 20 se da cumplimiento en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, competitividad y eficiencia.

Con todo este laborioso trámite de incorporación y con tantas implicaciones, el 24 de septiembre 2015, la Comisión Europea abrió un procedimiento de infracción al Estado español por no haber traspuesto al ordenamiento interno la Directiva 2010/31/UE relativa a la eficiencia energética de los edificios.

El Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, se aprobó con 20 meses desde que finalizara el plazo de trasposición de la directiva fijado por Bruselas para el 5 de junio de 2014 y con el precedente de un expediente sancionador por parte de la Comisión Europea.

Puede decirse que la Directiva sobre el rendimiento energético de los edificios (EPBD) se ha traspuesto en el estado español de forma dispersa y tardía, aunque sobre todo dispersa, y aunque no se niega el gran esfuerzo que habrá supuesto la producción de toda la legislación, informes, estudios etc., debería existir una mejor coordinación de manera que los afectados por el sector puedan convocarla. Sería conveniente que sirviera de ejemplo para futuras reglamentaciones con la finalidad de legislar de manera más eficiente.

7 Incumplimientos autonómicos del Derecho Europeo

Las Comunidades Autónomas no infringen el ordenamiento comunitario más que los poderes centrales del Estado, ni cuantitativamente (su número es bajo en comparación con el Estado) ni cualitativamente (los incumplimientos autonómicos no son más graves que los estatales), consistiendo esencialmente en una ejecución administrativa incorrecta, seguida de lejos por la transposición normativa parcial, insuficiente o incorrecta, y siendo nada importantes otras categorías de infracciones comunitarias” (Cienfuegos, M. 2011).

La Comisión Europea inicia en ocasiones procedimientos de incumplimiento del Derecho de la Unión por acciones u omisiones de las CCAA y el TJUE ha constatado – indirectamente- en diversas ocasiones que el Estado ha infringido el Derecho comunitario por tales acciones u omisiones autonómicas. Una gran parte de estos casos se refiere al cumplimiento de la normativa europea en materia de medio ambiente.

En su Informe sobre garantías de cumplimiento del Derecho comunitario, el Consejo de Estado constata que es en el ámbito del Derecho ambiental donde se han producido y acumulado más procedimientos de infracción, en relación a la evaluación de impacto ambiental, residuos, aguas, espacios naturales, etc. (Consejo de Estado, 2010A)

España ha sido condenada en diversas ocasiones por incumplimiento del Derecho comunitario, y parte de esas condenas se producen en relación con actos de ejecución, que violarían el derecho comunitario, y otra parte menor por una inadecuada, inexistente, tardía o incompleta transposición. La revisión de la jurisprudencia permite extraer las siguientes conclusiones que son relevantes.

De la jurisprudencia estudiada se aprecia que es pequeño el porcentaje de los incumplimientos constatados por ausencia total o parcial de transposición de directivas comunitarias. Los incumplimientos se concentran en una defectuosa o nula aplicación de las disposiciones comunitarias.

Se puede significar que aproximadamente dos tercios de los incumplimientos normativos son estatales y que el tercio restante se reparte de forma igual entre incumplimientos autonómicos y compartidos, entendidos como aquellos en los que la

sentencia revela la ausencia de desarrollos normativos tanto estatales como autonómicos. Por el contrario, la mayor parte de los incumplimientos relacionados con la mala o inexistente aplicación de las normas comunitarias tiene origen autonómico – invirtiéndose la cifra anterior de 2/3 de incumplimientos ejecutivos autonómicos y un tercio de origen estatal y repartida de forma semejante” (Nogueira, L. 2013).

Los incumplimientos relativos a ejecución son más frecuentes, La autorización de proyectos en zonas en las que debería garantizarse la protección de hábitats naturales, el depósito de residuos sin las autorizaciones preceptivas, el incumplimiento de los parámetros de vertidos en materia de aguas, la ausencia de evaluaciones de impacto ambiental son supuestos en los que ha sido condenada España.

En muy escasas ocasiones la condena trae causa de la normativa autonómica o se justifica en la ausencia de ella. No son, por tanto, supuestos de incumplimiento normativo (falta de transposición o transposición parcial o incorrecta) sino ante omisiones aplicativas de las normas europeas. Simplemente, no aplican correctamente las normas, es decir, las incumplen.

Se trata en todo caso, de cuestiones y problemas puntuales, que no permiten hablar de un problema estructural del ordenamiento. En este sentido Azpitarte concluye que “no existe un problema estructural en la incorporación del derecho europeo que motive propuestas de transformación profunda” (Azpitarte, M. 2011).

La Comisión Europea inicia en ocasiones procedimientos de incumplimiento del Derecho de la Unión que traen causa de conductas (acciones u omisiones) de las CC. AA y el TJUE ha constatado –indirectamente-en diversas ocasiones que el Estado ha infringido el Derecho comunitario por tales acciones u omisiones autonómicas. Una gran parte de estos casos se refiere al cumplimiento de la normativa europea en materia de medio ambiente, aunque también se detectan incumplimientos en ámbitos como transportes, ayudas públicas, gestión de fondos europeos y contratación pública, entre otros (Tajadura, J.)

Efectivamente, la transposición del Derecho comunitario ambiental en el Reino de España sufre varias patologías. Se transpone a menudo tarde con respecto a los plazos máximos de transposición. Sobre todo se transpone de forma insuficiente o incompleta y esto se plasma en un número relevante de procedimientos de infracción

del Derecho comunitario que ocasionalmente alcanzan el TJUE pero que habitualmente son resueltos con anterioridad.

8 Estudio sobre la evolución respecto de la aplicación de las normas comunitarias por parte del Estado Español.

Atendiendo al trigésimo tercer informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión hecho público por la Comisión Europea (Comisión Europea, 2016F), en 2015 España redujo drásticamente los procedimientos de infracción abiertos en su contra por la transposición incorrecta o tardía de las directivas comunitarias, alcanzado su menor nivel en los últimos cinco años. Sin embargo, nuestro país, aun ocupa uno de los tres primeros lugares entre los países más incumplidores por estas prácticas.

Según este informe, en 2015 España sufrió 21 infracciones por transposición tardía y 83 por transposición incorrecta y/o mala aplicación del Derecho de la Unión.

Se abrieron 37 nuevos casos por procedimientos de infracción en 2015 por transposición incorrecta (en materias como medio ambiente; movilidad y transportes; estabilidad financiera, servicios financieros y mercados de capitales y mercado interior), y 16 procedimientos por transposición tardía (en ámbitos como estabilidad financiera; movilidad y transportes; mercado interior y migración), ninguno en medio ambiente.

Con ello, España se sitúa en tercera posición de un ranking encabezado por Italia (20 - 89) y Alemania (24 - 88 infracciones, respectivamente).

En general, y como ya ocurrió en 2014, el medio ambiente y el transporte siguen siendo los ámbitos de actuación con más casos de infracción abiertos en el conjunto de la Unión en 2015.

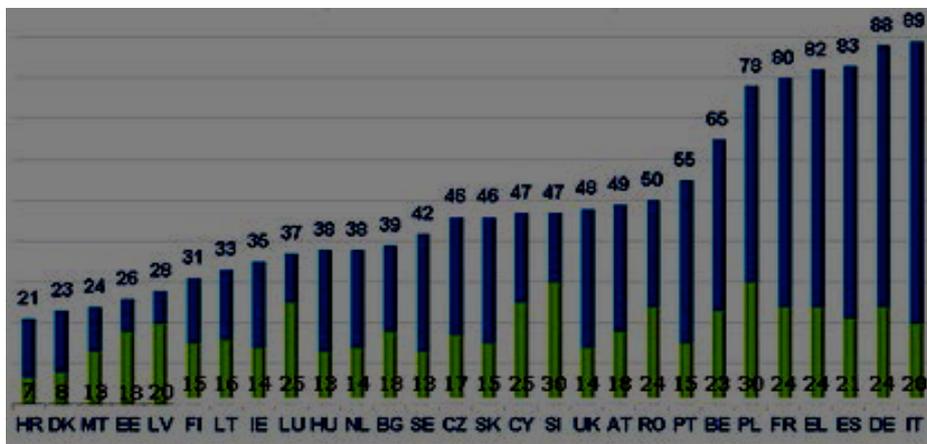
Según este informe, el número total de procedimientos de infracción se sitúa sistemáticamente por debajo del nivel de hace cinco años, lo que muestra que, en muchos casos, el diálogo estructurado que se mantiene con los Estados miembros antes de la posible puesta en marcha de un procedimiento de infracción puede ser una herramienta eficaz.

En concreto, en 2015, el número de nuevos procedimientos de infracción por transposición tardía se redujo ligeramente en comparación con 2014.

Desde abril de 2008 se encuentra en funcionamiento el Proyecto “EU Pilot”, puesto en marcha por la Comisión, como herramienta a modo de base de datos que ofrece un canal de comunicación fluido entre el Estado encartado y la Comisión. Es un sistema especialmente diseñado para ayudar a resolver los problemas de cumplimiento, ofreciendo a los EEMM la oportunidad de subsanar los posibles incumplimientos de manera voluntaria.

En la siguiente infografía, podemos observar el número total de casos abiertos por cada EEMM. España está situada en tercer lugar por detrás de Italia y Alemania.

Ilustración 1: Número de casos de infracción abiertos en la UE a 31 de Diciembre de 2015

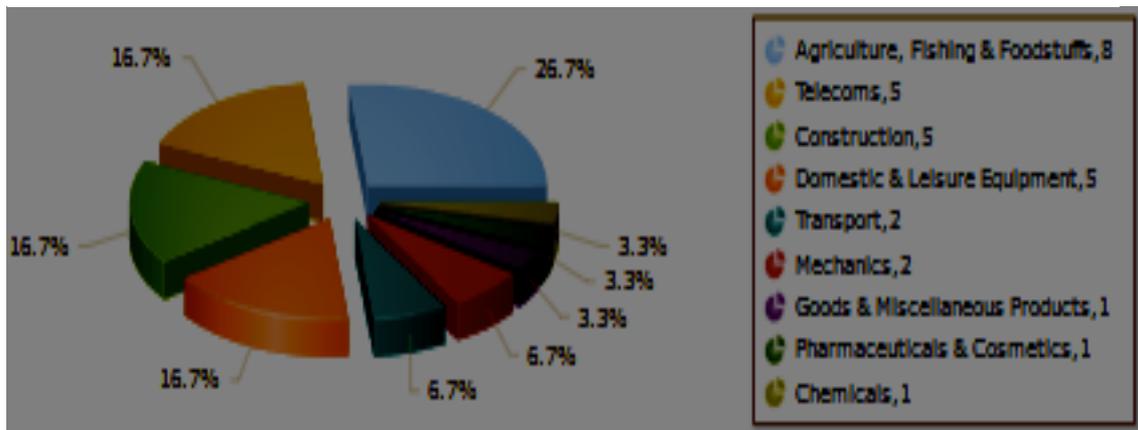


Fuente: Comisión Europea (2016G) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2245_es.htm

La columna azul del diagrama se refiere a las infracciones por transposición incorrecta y o una mala aplicación del Derecho de la Unión donde observamos a España con 83 casos abiertos mientras que la columna verde refiere las infracciones por transposición tardía, donde España tiene aperturados 21 casos.

En España, como ya ocurría en el año 2014, los casos sobre el medio ambiente y el transporte siguen siendo los ámbitos de actuación con más casos de infracción abiertos en 2015 (Figura 2).

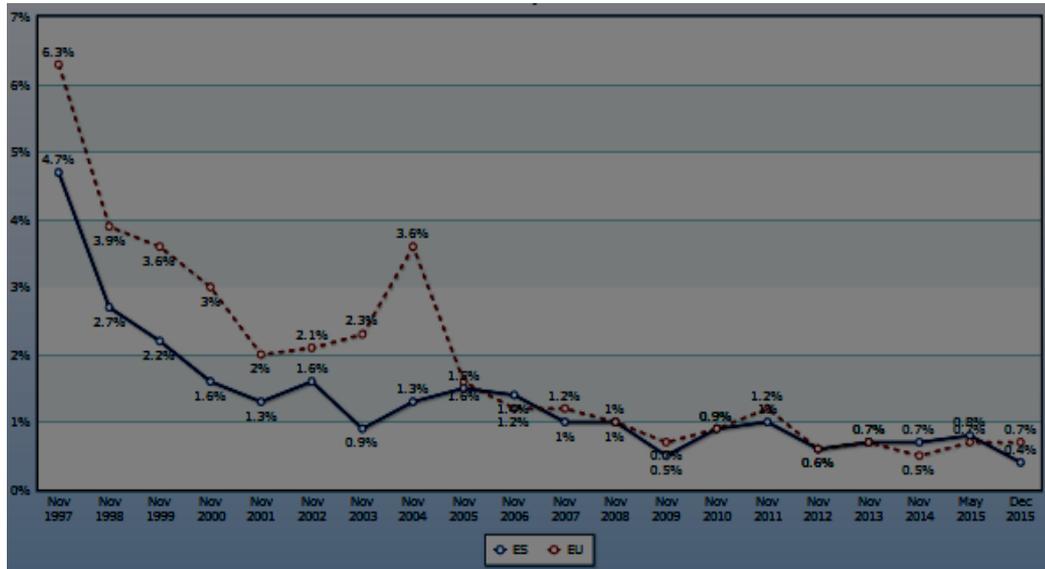
Ilustración 2: Número de casos de infracción abiertos a España a 31 de diciembre de 2015



Fuente: COMISIÓN EUROPEA (2016G): http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2245_es.htm

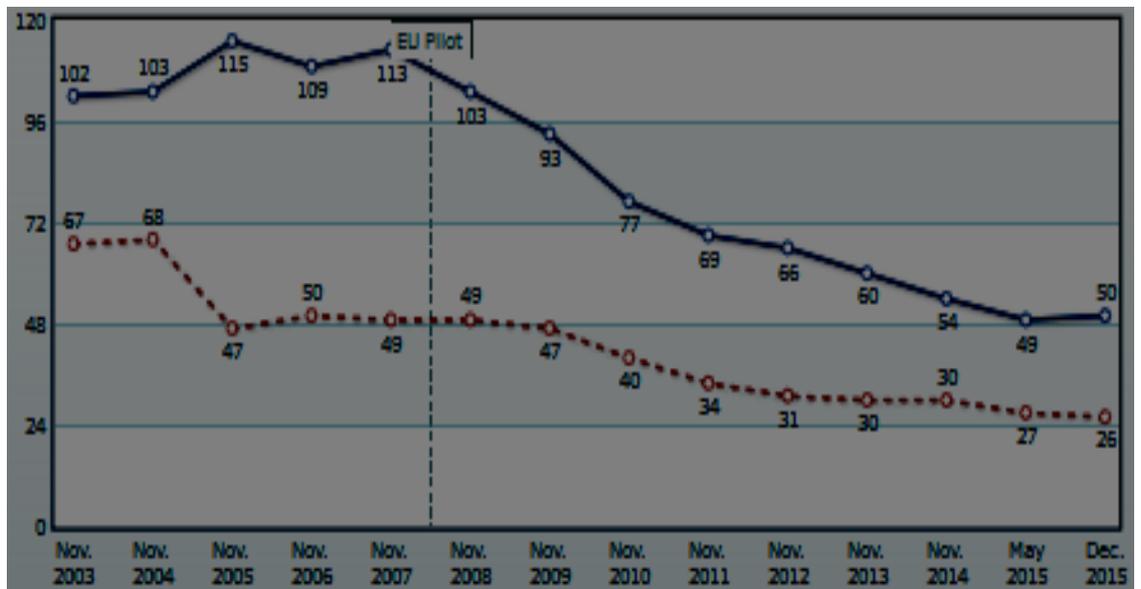
La demora de la resolución de las infracciones sobre España, donde habitualmente se tomaba de media 11.5 meses, mejora sensiblemente en el último informe situándose en 5,1 meses. Esta demora podría tener como causa que la mitad de las directivas pendientes de España (2 de cada 4) tienen más de un año de retraso, lo que implica que las antiguas directivas pendientes afectan a la ratio general como resultado. En España todavía son 11 las directivas que aún no se han adaptado correctamente a la legislación nacional, ninguna de las que quedaba pendiente a 31/12/2016 se refería al medio ambiente (Vigil, A. 2016).

Ilustración 3: Número de casos de infracción abiertos a España al 31 de diciembre de 2015



Fuente: (Comisión Europea, 2016I)
http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/spain/index_en.htm

Ilustración 4: Evolución de las infracciones en España a 31 de diciembre de 2015



Fuente: (Comisión Europea, 2016I)
http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/spain/index_en.htm

En la siguiente infografía del año 2015 se observa la evolución de las infracciones a España: la apertura de 10 nuevos casos y el cierre de otros 10 casos, finaliza con un informe de 50 casos pendientes y mostrando con este resultado una tendencia estable entre los 6 EEMM con la mayoría de las infracciones relacionadas con el mercado único, donde la media por los Estados se sitúa en 26 casos.

En España, los sectores que presentan mayores colisiones con la normativa de la Unión son: el medio ambiente, entendido como impacto ambiental (con 5 casos) y la protección del agua y la gestión (con 5 casos); los impuestos directos e indirectos (con 6 casos); los derechos y condiciones de trabajo (también con 6 casos); y cuestiones sobre el transporte aéreo (con 5 casos). La duración media de los casos incurridos por España son 21.4 meses, situándose España como uno de los 8 países que más han reducido la duración media de los casos, estando situada esta media europea en 30.7 meses. El cumplimiento de las resoluciones judiciales en los casos en que la corte llega a intervenir, se sitúa para España en 20.1 meses siendo la media de la Unión 21 meses.

9 Recomendaciones

La participación de la sociedad civil en la política en general y así como en el ámbito legislativo en particular, ha aumentado considerablemente en las últimas décadas, especialmente después de la Guerra Fría. Su papel se ha expandido gracias al surgimiento de redes transnacionales de carácter permanente. Gracias a ellas se han organizado importantes campañas promotoras de cambios políticos y económicos con gran cantidad de adeptos en las sociedades de muchos países que ha hecho que tengan gran influencia en los resultados políticos en cuanto a la toma de decisiones sobre temas globales (Marchetti, R. 2010).

Es por ello que mi principal recomendación en las políticas legislativas de la Unión Europea es dar más participación a las cinco principales organizaciones conservacionistas, para impulsar y adecuar su participación en las negociaciones sobre las políticas medioambientales europeas. Considero que su presencia en el Comité Económico y Social Europeo antes de aprobar la legislación reforzaría la creación de normas apropiadas según las necesidades de cada momento, ya que por su trayectoria y experiencia en asuntos relacionados con el CC, pienso darían una visión global y mejor formada que permitiría fortalecer la aplicación y cumplimiento de las normas. Con estas organizaciones me refiero a Greenpeace, fundada en el año 1971 en Vancouver (Canadá) con sede en más de cuarenta países, actúa en favor de la protección y la defensa del medio ambiente; WWF, (World Wildlife Fund) Fondo Mundial para la Naturaleza, es la mayor organización conservacionista independiente en el mundo. Cuenta con unos cinco millones de miembros y trabajando en más de cien países alrededor del mundo. Su misión es frenar y detener la degradación de nuestro planeta, contando además con Earth Action, creada en el año 1992 la cual que pretende solucionar la degradación ecológica. Por otra parte PNUMA (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) con sede en la ciudad de Nairobi (Kenia), es un interesante programa de las Naciones Unidas encargado de coordinar todo tipo de actividades relacionadas con el Medio Ambiente y por último, The Nature Conservancy (TNC), fundada en el año 1951, es una organización dedicada a la conservación y protección del medio natural, así como a la biodiversidad, que cuenta con numerosas estrategias para promover un planeta más verde.

A nivel nacional, persiguiendo la misma finalidad, sería muy aconsejable que tanto en la fase previa a la legislación de las normas de transposición, como en la posterior adaptación de las mismas, estuviera prevista la participación de todas las partes implicadas, tanto políticos, organizaciones, empresas afectadas, así como de alguna manera los ciudadanos. De esta manera, se contribuiría a mejorar la coherencia de la adaptación, no sólo respecto a ideas para llevar a cabo una norma de transposición efectiva, sino también para la posterior coherencia de las acciones de adaptación de la sociedad de una manera más comprometida. Además, tanto para los responsables políticos como para las demás partes interesadas, sería muy útil disponer de la información completa e idónea para llevar a cabo su aplicación de manera apropiada.

10 Conclusiones

El Acuerdo de la COP21 – París 2015 ha generado tantas felicitaciones como críticas, y tal como lo resumió Florent Marcellesi, Portavoz de Equo en el Parlamento Europeo, citando al activista británico George Monbiot: “En comparación con lo que podría haber sido, es un milagro. Y en comparación con lo que debería haber sido, es un desastre”.

Es pronto para realizar una valoración de lo que va a significar este Acuerdo respecto a los avances en el cumplimiento de los objetivos a conseguir por parte de los EEMM, aunque en principio, valorando la dificultad que entraña haber llegado al mismo, entiendo que deja demasiado margen a los EEMM en decisiones como “presentar sus contribuciones de manera voluntaria” ya que supone la auto obligación del EEMM a definir sus contribuciones de reducción de emisiones, o “no fijar porcentajes ni plazos de reducción de emisiones” o “no existir sanciones por incumplimiento”, es decir estamos ante un acuerdo legalmente vinculante aunque sus elementos más importantes no lo son.

El aspecto más positivo y esperanzador es su carácter universal: haber puesto de acuerdo a 195 países con intereses muy dispares en lucha común contra el cambio climático. Creo que es mejor considerarlo como el inicio de un camino largo donde serán necesarios esfuerzos y compromisos de los países implicados y la acción conjunta de toda la sociedad en todos sus sectores, no sólo los Estados, sino también las empresas, los gobiernos locales y autonómicos, las ONGs, y muchos otros organismos y pueblos implicados.

Las cumbres del clima que se celebraron desde la firma del Protocolo de Kioto, y la participación en ellas de la UE, han ido poniendo de manifiesto la grave situación mundial medioambiental; cada cumbre del clima únicamente ha significado un nuevo aplazamiento de compromisos imprescindibles. El compromiso de Kioto ha tenido muy reducida su operatividad durante todos estos años, en gran parte por la ausencia de EEUU y China que no quisieron firmarlo.

Además, hay que tener muy presente las últimas comunicaciones de Trump, que pretende desvincularse del Acuerdo de París y declara que no se tenga en cuenta el

impacto medioambiental en la toma de decisiones. Se tendrá que ver como evolucionan sus políticas y el posible efecto contagio a otros países después de sus manifestaciones.

Creo necesario valorar en un grado máximo la labor de la Comisión Europea como organismo fundamental de producción del derecho ambiental, dejando claro, tras el estudio realizado en este trabajo, que nuestro ordenamiento jurídico está “ambientalizado” por el impulso de esta labor jurídico-ambiental que denota una gran preocupación en la elaboración de las normas y su correcta aplicación por los EEMM. Constantemente queda acreditado por sus comunicaciones dedicadas a contenidos ambientales, así como las resoluciones del Parlamento Europeo intentando armonizar la normativa medioambiental comunitaria con los derechos nacionales de los EEMM. Además, la Comisión trata de solucionar las infracciones de los EEMM a través de un diálogo estructurado para darles la posibilidad de rectificar. Así se ha podido llegar a un grado de cumplimiento bastante satisfactorio, aunque sería conveniente una mayor supervisión en la aplicación del derecho comunitario, ya que ésta institución está facultada normativamente para controlar y supervisar la aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los EEMM. Esta consideración se hace no sin ser consciente de la dificultad que conlleva, puesto que requeriría mucho más personal, pero podría considerarse a largo plazo.

Por otra parte, la introducción de la herramienta “EU Pilot” ha supuesto un avance significativo en el ámbito de los incumplimientos ya que, sin duda, la posibilidad de imposición de una multa coercitiva a los incumplidores, una vez superado un segundo procedimiento de infracción, suponen medidas que en sí mismas han reducido el nivel de incumplimientos por parte de los ciudadanos, las empresas y los EEMM, aunque la supervisión más que el control es fundamental (de Souza S. 2009).

Un aumento de la transparencia en las actuaciones de la Comisión, el control de los plazos que en cada momento del procedimiento discurren, así como una delimitación de las partes encartadas en el Recurso por Incumplimiento fortalecería si cabe, los derechos de los EEMM con la voluntad de defender con mayor claridad y objetividad a denunciantes, administrados y terceros interesados.

España es uno de los países más descentralizados de Europa y este hecho se deja sentir en la aplicación del derecho ambiental europeo. Por otra parte, las entidades Locales a las que no hemos referido, poseen competencia suficiente para llevar a cabo en su término municipal (en materia de residuos por ejemplo) las medidas necesarias para aplicar un reglamento o la transposición o aplicación de una directiva (STJUE, de 13 de julio de 1989).

No siempre el Estado Español es el que incumple, ya que la Comisión Europea inicia en ocasiones procedimientos de incumplimiento del Derecho de la Unión por acciones u omisiones de las CCAA, y el TJUE ha constatado –indirectamente- en diversas ocasiones que el Estado ha infringido el Derecho comunitario por tales acciones u omisiones, y una gran parte de estos casos se refiere al cumplimiento de la normativa europea en materia de medio ambiente.

Las CCAA no infringen el ordenamiento comunitario más que los poderes centrales del Estado, ni cuantitativamente (su número es bajo en comparación con el Estado) ni cualitativamente (los incumplimientos autonómicos no son más graves que los estatales), consistiendo esencialmente en una ejecución administrativa incorrecta, seguida de lejos por la transposición normativa parcial, insuficiente o incorrecta, y siendo nada importantes otras categorías de infracciones comunitarias (Cienfuegos M. 2011).

El Consejo de Estado en su Informe sobre garantías de cumplimiento del Derecho comunitario, constata que es en el ámbito del Derecho ambiental donde se han producido y acumulado más procedimientos de infracción, en relación a la evaluación de impacto ambiental, residuos, aguas, espacios naturales, etc. (Consejo de Estado, 2010B).

España ha sido condenada en diversas ocasiones por incumplimiento del Derecho comunitario, y parte de esas condenas se producen en relación con actos de ejecución, que violarían el derecho comunitario, y otra parte menor por una inadecuada, inexistente, tardía o incompleta transposición.

El examen de la jurisprudencia que se ha realizado permite extraer las siguientes conclusiones relevantes:

De la jurisprudencia recaída que se ha estudiado se aprecia que es pequeño el porcentaje de los incumplimientos constatados por ausencia total o parcial de transposición de directivas comunitarias. Los incumplimientos se concentran en una defectuosa o nula aplicación de las disposiciones comunitarias.

Se puede significar que aproximadamente dos tercios de los incumplimientos normativos son estatales y que el tercio restante se reparte de forma igual entre incumplimientos autonómicos y compartidos, entendidos como aquellos en los que la sentencia revela la ausencia de desarrollos normativos, tanto estatales como autonómicos. Por el contrario, la mayor parte de los incumplimientos relacionados con la mala o inexistente aplicación de las normas comunitarias tiene origen autonómico – invirtiéndose la cifra anterior de dos tercios de incumplimientos ejecutivos autonómicos y un tercio de origen estatal, repartida de forma semejante” (Nogueira L. 2013).

Los incumplimientos relativos a ejecución son más frecuentes. La autorización de proyectos en zonas en las que debería garantizarse la protección de hábitats naturales, el depósito de residuos sin las autorizaciones preceptivas, el incumplimiento de los parámetros de vertidos en materia de aguas y la ausencia de evaluaciones de impacto ambiental, son supuestos en los que ha sido condenada España.

En muy escasas ocasiones la condena trae causa de la normativa autonómica o se justifica en la ausencia de ella. No son, por tanto, supuestos de incumplimiento normativo (falta de transposición o transposición parcial o incorrecta) sino ante omisiones aplicativas de las normas europeas. Simplemente, no aplican correctamente las normas, es decir, las incumplen.

Se trata en todo caso, de cuestiones y problemas puntuales, que no permiten hablar de un problema estructural del ordenamiento. En este sentido Azpitarte concluye que “no existe un problema estructural en la incorporación del derecho europeo que motive propuestas de transformación profunda” (Azpitarte M. 2011).

A pesar de su esfuerzo, los medios son escasos y puede que España priorice en otros asuntos también importantes, por no ver la inmediatez en las consecuencias sobre el CC. Ello, unido a la falta de concienciación desde el hogar y las escuelas, hace que a mi entender, se avance muy poco a poco. Educación y concienciación deben ir de la mano y hasta ahora no ha sido así. Desde mi punto de vista, se debería hacer un gran

esfuerzo en las nuevas generaciones, tanto desde el hogar como en los colegios, siendo ésta una asignatura obligatoria. De esta manera, la concienciación de la población llevaría al cumplimiento en todos los niveles: familias, empresas, organizaciones, poderes públicos y Administración.

11 Bibliografía

11.1 Legislación

Acuerdo de París, noviembre 2015 (disponible en https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_spanish.pdf, última consulta 18/04/2017).

Decisión 2015/1339/UE del Consejo, de 13 de julio de 2015, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, de la enmienda de Doha al Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo (2015) *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 4 de Agosto de 2015, núm. 207.

Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 16 de julio de 1999, núm. 182, pp. 1-19.

Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 14 de Noviembre de 2012, núm. 315, pp.1-56.

Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 18 de junio de 2010, núm. 315, pp. 13-35.

Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 22 de noviembre de 2008, núm. 312, pp. 3-30

Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, relativa al tratamiento de las aguas residuales urbanas. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 30 de mayo de 1991, núm. 135, pp. 40-52

Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 11 de Junio de 2008, núm. 152, pp. 1-44.

Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE de 10 de marzo de 2005)

Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE "Ahorro de Energía", del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. *Boletín Oficial del Estado*, de 12 de septiembre de 2013, núm. 219 pp. 67137 a 67209.

Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. *Boletín Oficial del Estado*, de 18 de febrero de 2012, núm. 42 pp. 14557

Real Decreto 415/2014, de 6 de junio, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima. *Boletín Oficial del Estado*, de 10 de Junio de 2010, núm. 167 pp. 54167

Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 2011, núm. 315

Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios. *Boletín Oficial del Estado*, 29 de Agosto de 2007, núm. 2017 pp. 35931-35984.

Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. *Boletín Oficial del Estado*, de 13 de abril de 2013 núm. 89.

Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía. *Boletín Oficial del Estado*, de 13 de febrero de 2016 núm. 38 pp. 11655-11681.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 29 de julio de 1992, núm. 191, pp. 1-112.

CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, Naciones Unidas 1992, Anexo I (disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, última consulta 18/04/2017)

PROTOCOLO DE KYOTO DE LA CONVENCIÓN MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, Naciones Unidas 1994, artículos 6, 12, 17; Anexo B (disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>, última consulta 18/04/2017).

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DEL CARBÓN Y DEL ACERO, firmado en París el 18 de abril de 1951 («BOE» núm. 1, de 1 de enero de 1986) (Disponible en [https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0397-0475\).pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(0397-0475).pdf), última consulta 18/04/2017).

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE LA ENERGÍA ATÓMICA, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 («BOE» núm. 1, de 1 de enero

de 1986) (Disponible en [https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0476-0576\).pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(0476-0576).pdf), última consulta 18/04/2017).

VERSIÓN CONSOLIDADA DEL TRATADO CONSITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA, de 24 de diciembre 2002 (Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 325/33) (disponible en https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_EC_consol.pdf, última consulta 18/04/2017).

11.2 Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (14 de Julio de 1994) Asunto C-91/92, Paola Faccini Dori contra Recreb Srl (disponible en <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=98439&doclang=ES>, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (19 de noviembre de 1991) de los Asuntos acumulados C-6/90 y C-9/9, Francovich, Bonifaci y otros (disponible en <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97140&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=490381>, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, Sala Sexta (10 de marzo de 2016) Asunto C-38/15 [Sr. A. Arabadjiev, Presidente de Sala, y los Sres. J.-C. Bonichot (Ponente) y C.G. Fernlund, Jueces] (disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=medio%2Bambiente&docid=174933&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=852800#ctx1>, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, Sala Octava (25 de febrero de 2016) Asunto C-454/14 [Sra. C. Toader, Presidenta de la Sala Séptima, en funciones de Presidente de la Sala Octava, y los Sres. E. Jarašiūnas y C.G. Fernlund (Ponente), Jueces] (disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=174592&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=337798>, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, Sala Décima (25 de abril de 2013) Asunto C-331/11 Comisión Europea contra República Eslovaca, apartados 33 y 34

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, Sala Octava (25 de febrero de 2016) Asunto C-454/14 Comisión Europea contra Reino de España (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:62014CJ0454>, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, Sala Octava (14 de abril de 2011) asunto C-343/2010 por la que se declara el incumplimiento del Reino de España de la

Directiva 91/271/CEE, de saneamiento y depuración de las aguas residuales urbanas [Sr. K. Schiemann, Presidente de Sala, y la Sra. C. Toader y el Sr. E. Jarašiūnas (Ponente), Jueces] (disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=81454&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=98242>, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA , Sala Séptima (7 de mayo de 2009) asunto C516/07, relativo al incumplimiento del Reino de España de la Directiva 2000/60/CE — Marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas — Designación de las autoridades competentes para determinadas demarcaciones hidrográficas) (disponible en <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=c-516/07&td=ALL>, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA , Sala Sexta (4 de octubre de 2012) asunto C-403/11 Incumplimiento de Estado, Directiva 2000/60/CE, Planes hidrológicos de cuenca, Publicación y notificación a la Comisión, Información y consulta públicas, Inexistencia (disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=128021&pageIndex=0&doclang=ES&mode>, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA , Sala Quinta (24 de octubre de 2013) Asunto C-151/12 Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Directiva 2000/60/CE — Marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas — Transposición de los artículos 4, apartado 8, 7, apartado 2, y 10, apartados 1 y 2, y de las secciones 1.3 y 1.4 del anexo V de la Directiva 2000/60 — Cuencas hidrográficas intracomunitarias e intercomunitarias — Artículo 149, apartado 3, in fine, de la Constitución española — Cláusula de supletoriedad (disponible en http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30dd313a6be57dec4bc4b5c3c18318aa81e9.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuSahf0?doclang=ES&text=&pageIndex=0&part=1&mode=DOC&docid=158239&occ=first&dir=&cid=47390, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA , Sala Quinta (24 de noviembre de 2016) Asunto C-461/14 Incumplimiento de Estado — Directiva 2009/147/CE — Conservación de las aves silvestres — Zonas de protección especial — Directiva 85/337/CEE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales (disponible en <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=9ea7d0f130d6d612a2c0010844548176cc327297d3a2.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4PahqNe0?text=&docid=185566&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=246373>, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, Sala Sexta (18 de noviembre de 2010) Asunto C-48/10 Comisión Europea contra Reino de España. Incumplimiento de Estado - Medio ambiente - Directiva 2008/1/CE - Prevención y control integrados de la

contaminación - Condiciones de autorización de las instalaciones existentes - Obligación de garantizar la explotación de tales instalaciones con arreglo a los requisitos de la Directiva (disponible en <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=es&jur=C,T,F&num=c-48/10&td=ALL&dates=%2524type%253Dpro%2524mode%253Don%2524on%253D2010.11.18&text=Sentencia>, última consulta 18/04/2017).

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA, Sala Quinta (13 de julio de 1989) Asunto 380/87 Enichem Base y otros contra Municipio de Cinisello Balsamo (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0380>, última consulta 18/04/2017).

11.3 Referencias de Internet

AFP (2015, 12 de diciembre) Presidencia de COP21 finaliza propuesta de acuerdo climático tras jornada de consultas *El País* (disponible en <http://www.elpais.com.co/mundo/presidencia-de-cop21-finaliza-propuesta-de-acuerdo-climatico-tras-jornada-de-consultas.html>, última consulta 18/04/2017).

AZPITARTE M. (2011) La responsabilidad por incumplimiento y el orden constitucional de competencias, ¿una conexión necesaria?. ISBN 978-84-259-1523-9 pág. 258 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3792868>, última consulta 18/04/2017).

BBC Mundo (2015, 12 de diciembre) COP21: aprueban histórico acuerdo contra el cambio climático en la cumbre de París (disponible en http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/12/151211_cumbre_clima_paris_cop21_acuerdo_az, última consulta 18/04/2017).

CIENFUEGOS M. (2011) Instrumentos de colaboración procesal entre el Estado y las Comunidades Autónomas para la prevención de los incumplimientos autonómicos del Derecho de la Unión Europea. ISBN 978-84-259-1523-9, pág. 134. (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3792859>, última consulta 18/04/2017).

COALITION FOR ENERGY SAVINGS (2014) Implementing the UE energy efficiency directive: Latest analysis of Member State plans for the end-use energy saving target article 7 (disponible en <https://ovacen.com/wp-content/uploads/2015/03/analisis-cumplimiento-directa-eficiencia-energetica.pdf>, última consulta 18/04/2017).

CONSEJO DE ESTADO (2010A) Informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario, de diciembre de 2010 (disponible en <http://www.consejo-estado.es/pdf/derecho%20comunitario.pdf>, última consulta 18/04/2017).

CONSEJO DE ESTADO (2010B) Informe del Consejo de Estado sobre las garantías del cumplimiento del Derecho Comunitario, de diciembre de 2010, pág. 57 (disponible

en <http://www.consejo-estado.es/pdf/derecho%20comunitario.pdf>, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2016A) Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea Informe Anual de 2015 [Pág. 17] (disponible en http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/com_2016_463_es.pdf, , última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2016B) España debe hacer frente a multas por no haber dado cumplimiento a la sentencia de 2011 por su deficiente recogida y tratamiento de aguas residuales, comunicado de prensa (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3645_es.htm, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2016C) España debe hacer frente a multas por no haber dado cumplimiento a la sentencia de 2011 por su deficiente recogida y tratamiento de aguas residuales, comunicado de prensa (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3645_es.htm, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2016D) Paquete de abril de procedimientos por incumplimiento: principales decisiones (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1452_es.htm, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2016E) Paquete de febrero de procedimientos por incumplimiento: principales decisiones (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-319_es.htm?locale=FR, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2016F) REPORT FROM THE COMMISSION Monitoring the application of European Union law 2015 Annual Report. Bruselas 15 de Julio de 2016 (disponible en http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/com_2016_463_en.pdf, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2016G) Mejora el cumplimiento del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros, pero aún queda mucho por hacer para liberar todo el potencial del mercado único. Bruselas 18 de Julio de 2016 (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2245_es.htm, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2016I) The EU single market (disponible en http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_member_state/spain/index_en.htm, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2014) Procedimiento de infracción (disponible en http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/index_es.htm, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2017A) Causas del cambio climático (disponible en https://ec.europa.eu/clima/change/causes_es, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2017B) La Comisión dirige una advertencia a Alemania, Francia, España, Italia y el Reino Unido por la violación constante de los niveles de contaminación atmosférica (disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-238_es.htm, última consulta 18/04/2017).

COMISIÓN EUROPEA (2017C) Comunicado de prensa Bruselas, 15 de febrero de 2017 (disponible en <https://agenda.dipcas.es/service/home/~/?auth=co&loc=es&id=46781&part=3>, última consulta 18/04/2017).

EXPERTOS EN CAMBIO CLIMÁTICO (2007) EL cambio climático en España. Situación actual (disponible en http://www.mapama.gob.es/es/cambio-climatico/publicaciones/documentos-de-interes/ad_hoc_resumen_tcm7-12460.pdf, última consulta 18/04/2017).

EUR-LEX; (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties.html>, última consulta 18/04/2017).

EUR- LEX, Protocolo de Kioto (disponible en http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/kyoto_protocol.html, última consulta 18/04/2017).

EUR- LEX (2015) Directivas de la Unión Europea (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3A114527>, última consulta 18/04/2017).

EUR- LEX (2016) Incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho de la UE (disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/AUTO/?uri=uriserv:114550>, última consulta 18/04/2017).

EUR- LEX, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (disponible en http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/eu_court_justice.html, última consulta 18/04/2017).

FÁBREGAS, L (2015) Del protocolo de Kioto a la Cumbre de París, ¿avance o impostura? Crónica global, El Español (disponible en http://cronicaglobal.elespanol.com/vida/del-protocolo-de-kioto-a-la-cumbre-de-paris-avance-o-impostura_28947_102.html última consulta 18/04/2017).

GREENPEACE (2017) Conclusiones sobre las negociaciones de Bali (disponible en http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio_climatico/conclusiones-de-las-negociacio.pdf, última consulta 18/04/2017).

GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO (2001) Tercer informe de evaluación. Cambio climático 2001. Impactos, adaptación y vulnerabilidad (disponible en <https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-2001/impact-adaptation-vulnerability/impact-spm-ts-sp.pdf>, última consulta 18/04/2017).

INTERGOVERNMENTAL PLANET ON CLIMATE CHANGE (disponible en <http://www.ipcc.ch>, última consulta 18/04/2017).

MARCHETTI, R. (2010) The Role of Civil Society in Global Governance Report on the joint seminar organised by the EUISS, the European Commission / DG Research, and UNU-CRIS (Brussels, 1 October 2010) (disponible en http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Civil-Society_Report.pdf, última consulta 20/04/2017).

MÉNDEZ, R. (2011, 12 de Diciembre) Durban se conforma con un pacto que no cierra el reparto de emisiones *El País* (disponible en http://elpais.com/diario/2011/12/12/sociedad/1323644403_850215.html última consulta 18/04/2017).

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, gobierno de España (disponible en <http://www.mapama.gob.es/es/prensa/noticias>, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS (1973) Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre medio humano, Estocolmo 5 al 16 de junio de 1972. Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.73.II.A.14 (disponible en <http://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>, última consulta 18/04/2017)

NACIONES UNIDAS (1992) Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS (1992), Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, Anexo I (disponible en <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>, última consulta 18/04/2017)

NACIONES UNIDAS (2012, 15 de Marzo) Decisión 1/CMP.7, Resultado de la labor del Grupo de Trabajo Especial sobre los nuevos compromisos de las Partes del anexo I con arreglo al Protocolo de Kioto en su 16º período de sesiones, Doc. FCCC/KP/2011/10/Add.1. (disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cmp7/eng/10a01.pdf> última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS (2015, 2 de Febrero) Decisión 1/CP.20, Llamado de Lima para la Acción Climática, Doc. FCCC/CP/2014/10/Add.1. (disponible en <http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/spa/10a01s.pdf#page>, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014A) COP 15 (disponible en http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/session/6262.php, última consulta 18/04/2017)

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014B) Milestones

on the road to 2012: The Cancun Agreements (disponible en http://unfccc.int/key_steps/cancun_agreements/items/6132.php, última consulta 18/04/2017)

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014C) Durban: Towards full implementation of the UN Climate Change Convention (disponible en http://unfccc.int/key_steps/durban_outcomes/items/6825.php, última consulta 18/04/2017)

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014D) The Doha Climate Gateway (disponible en http://unfccc.int/key_steps/doha_climate_gateway/items/7389.php, última consulta 18/04/2017)

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014E) Warsaw Outcomes (disponible en http://unfccc.int/key_steps/warsaw_outcomes/items/8006.php, última consulta 18/04/2017)

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014F) Lima Climate Change Conference - December 2014 (disponible en http://unfccc.int/meetings/lima_dec_2014/meeting/8141.php, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014G) Paris Climate Change Conference - November 2015 (disponible en http://unfccc.int/meetings/paris_nov_2015/meeting/8926.php, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014H), Conference of the parties, (disponible en <http://unfccc.int/bodies/body/6383.php>, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014I), Kyoto Protocol, Mechanisms, Emissions Trading (disponible en http://unfccc.int/kyoto_protocol/mechanisms/emissions_trading/items/2731.php, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014J), Clean Development Mechanism, (disponible en <http://cdm.unfccc.int/index.html>, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014K), Joint Implementation (disponible en <http://ji.unfccc.int/index.html>, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014L), Adaptation Fund, (disponible en

http://unfccc.int/cooperation_and_support/financial_mechanism/adaptation_fund/items/3659.php, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014) Background on the UNFCCC: The international response to climate change (disponible en, http://unfccc.int/essential_background/items/6031.php, última consulta 18/04/2017).

NACIONES UNIDAS Framework Convention on Climate change (2014) (disponible en http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/session/6262.php, última consulta 18/04/2017)

NACIONES UNIDAS (2016) 17 Objetivos para transformar nuestro mundo (disponible en <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/climate-change/>, última consulta 18/04/2017).

NOGUEIRA, L (2013) La transposición de Directivas ambientales en el Estado autonómico. ISBN 978-84-393-9074-9, pp. 332-333 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4569121>, última consulta 18/04/2017).

PARLAMENTO EUROPEO (2014) Respuesta del Sr. Potočnik en nombre de la Comisión. Preguntas parlamentarias DOC 367 de 16 de Octubre de 2014 (disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2014-004117&language=ES>, última consulta 18/04/2017).

REBELIÓN (2001) El gobierno español condenado por incumplir la directiva europea marco de calidad del aire (disponible en <http://www.rebellion.org/hemeroteca/ecologia/aire280901.htm>, última consulta 18/04/2017).

RESOLUCIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE NACIONES UNIDAS, A/RES/45/212 21 de diciembre de 1990. Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras (disponible en <http://www.un.org/es/documents/ag/res/45/list45.htm>; última consulta 18/04/2017)

STEINER A., Handbook for the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, Foreword. Ozone Secretariat, UNEP (disponible en <http://ozone.unep.org/en/handbook-montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/2>, última consulta 18/04/2017)

SOUZA S. (2009) “El Control de la aplicación del Derecho Comunitario en la Unión Europea: Aspectos destacados sobre el procedimiento por incumplimiento.” *Revista de Estudios Jurídicos* nº 9/2009, p. 20

TAJADURA, J. La aplicación del Derecho europeo por las Comunidades Autónomas (disponible en <http://congresoace.deusto.es/wp-content/uploads/2016/01/Mesa-3-Tajadura.pdf>, última consulta 18/04/2017).

VILLENA B. (2014) todos por el planeta (charles kelling 1928-2005) 1958 al 2014, han pasado 55 años ¿cuantos mas necesitamos? (disponible en <http://arielvsb.blogspot.com.es/2014/12/todos-por-el-planeta-charles-kelling.html>, última consulta 18/04/2017).

YAKARTA (2007) La cumbre de Bali sobre el clima acuerda facilitar el acceso a tecnologías limpias; *El País* (disponible en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2007/12/04/actualidad/1196722803_850215.html última consulta 18/04/2017).

12 Anexos

1.- Directiva 2016/2284. En esta Directiva, establece los compromisos de reducción de emisiones de los Estados miembros para las emisiones atmosféricas antropogénicas de dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles no metálicos (COVNM), amoníaco (NH₃) y partículas finas (PM_{2,5}). Impone la elaboración, adopción y aplicación de programas nacionales de control de la contaminación atmosférica y el seguimiento de las emisiones y sus efectos y otros contaminantes mencionados en el anexo I, así como la presentación de información al respecto. El plazo máximo de transposición es el 1 de julio de 2018, respecto a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva, no obstante, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 10, apartado 2, a más tardar el 15 de febrero de 2019. <http://eur-lex.europa.eu/legal>.

2.- Directiva 2016/802. Vigente desde el 10 de junio de 2016, tiene por objeto reducir las emisiones de dióxido de azufre producidas por la combustión de determinados tipos de combustibles líquidos y aminorar así sus efectos nocivos para el hombre y el medio ambiente. Plazo máximo de transposición el 16 de diciembre de 2018. Los EEMM que no hayan hecho entrar en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas dentro del plazo de transposición previsto en el apartado 1, se lo notificarán a la Agencia y a la Comisión y expondrán los motivos de dicha prórroga. <http://eur-lex.europa.eu/legal>.

3.- Directiva 2015/652. Relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Vigencia desde 15 de mayo de 2017. Pretende incrementar el nivel de protección del medio ambiente, mediante la introducción de una serie de requisitos mínimos, relacionados con el tipo de proyectos sometidos a evaluación, así como las obligaciones de los promotores, y la responsabilidad de las autoridades competentes. El plazo de recepción de esta Directiva será a más tardar el 16 de mayo de 2017. <http://eur-lex.europa.eu/legal>.

4.- Directiva 2014/52/UE de 16 Abril, modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Vigencia desde 15 de mayo de 2017. La transposición de la Directiva ambiental revisada sobre las evaluaciones de impacto supondrá una oportunidad para racionalizar el marco normativo sobre las evaluaciones medioambientales. Pretende incrementar el nivel de protección del medio ambiente, mediante la introducción de una serie de requisitos mínimos, relacionados con el tipo de proyectos sometidos a evaluación, así como las obligaciones de los promotores, y la responsabilidad de las autoridades competentes. El plazo de recepción de esta Directiva será a más tardar el 16 de mayo de 2017. <http://eur-lex.europa.eu/legal>.

5.- Directiva 2015/1513 UE, de 9 Septiembre, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo. Vigencia desde 5 de octubre de 2015. La transposición se realiza a través del Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre. Los Estados miembros pondrán en vigor a más tardar el 10 de septiembre de 2017 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva.

6.- Directiva 2013/30 de 12 de junio: el objetivo es reducir en la medida de lo posible la frecuencia de los accidentes graves conexos con operaciones relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro y limitar sus consecuencias, La transposición se realiza a través de la Ley 11/2014 de 3 de julio que tiene por objeto modificar la [Ley 26/2007, de 23 de octubre](#), de Responsabilidad Medioambiental, con el objetivo de reforzar los aspectos preventivos de la misma, simplificar y mejorar ciertos aspectos de su aplicación y realizar la transposición de lo dispuesto en el [artículo 38 de la Directiva 2013/30/UE](#), del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2004/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones a más tardar el 19 de julio de 2015.

7.- Directiva 2006/40 de 17 Mayo. Sobre emisiones procedentes de sistemas de aire acondicionado en vehículos de motor y modifica la Directiva 70/156/CEE del Consejo. La presente Directiva establece los requisitos para la homologación CE y la homologación nacional de vehículos en lo que respecta a las emisiones procedentes de

sistemas de aire acondicionado instalados en vehículos y al funcionamiento seguro de dichos sistemas. Establece también disposiciones sobre la retro adaptación y recarga de esos sistemas. La transposición al derecho interno español se hizo a través de la ORDEN ITC/3780/2006, de 30 de noviembre, por la que se actualizan los anexos I y II del Real Decreto 2028/1986, de 6 de junio, sobre las normas para la aplicación de determinadas directivas de la CE, relativas a la homologación de tipo de vehículos automóviles, remolques, semirremolques, motocicletas, ciclomotores y vehículos agrícolas, así como de partes y piezas de dichos vehículos. Fin plazo transposición 04 enero de 2008.

8.- Directiva 2003/31 CE, de 12 Febrero, relativa al ozono en el ambiente, establece objetivos a largo plazo, unos valores objetivo, un umbral de alerta y un umbral de información para las concentraciones de ozono en el aire ambiente en la Comunidad que sirvan para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos del ozono sobre la salud humana y el medio ambiente en general. La transposición se llevó a cabo por el Real Decreto 1796/2003 de 26/12 relativo al ozono en el ambiente. Fin plazo para transponer la directiva 09 septiembre 2009.

9.- Directiva 98/70/CE 13 Octubre, establece, respecto de los vehículos de carretera y las máquinas móviles no de carretera, incluidos los buques de navegación interior cuando no se hallen en el mar, los tractores agrícolas y forestales, así como embarcaciones de recreo cuando no se hallen en el mar, las especificaciones técnicas, por motivos relacionados con la salud y el medio ambiente, para los combustibles destinados a ser utilizados en motores de encendido por chispa y en motores de encendido por compresión, teniendo en cuenta los requisitos técnicos de esos motores, y un objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero durante el ciclo de vida. La transposición se lleva a cabo a través de la Orden de 5 Octubre del 2000. Fecha fin plazo transposición 1 julio 1999.

10.-Directiva 2014/94 UE, La transposición de esta Directiva se realiza a través del Real Decreto 639/2016 de 9 de diciembre por el que se establece un marco de medidas para la implantación de una infraestructura para los combustibles alternativos, solo un mes y días después de finalizar el plazo 18 de noviembre de 2016, por ejemplo

mediante sistemas de tecnología mixta, los principales combustibles alternativos con potencial para sustituir al petróleo a largo plazo.

11.- Directiva 2009/126/CE de 21 Octubre (Real Decreto 455/2012, de 5 de marzo, por el que se establecen las medidas destinadas a reducir la cantidad de vapores de gasolina emitidos a la atmósfera durante el repostaje de los vehículos de motor en las estaciones de servicio. Fin plazo transposición el 01/01/2012.

12.- Directiva 2009/125/CE de 21 de octubre de 2009: dispone un marco para el establecimiento de los requisitos comunitarios de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía, con el fin de garantizar su libre circulación en el mercado interior, disponiendo asimismo el establecimiento de requisitos que los productos relacionados con la energía cubiertos por las medidas de ejecución deberán cumplir para poder ser introducidos en el mercado o puestos en servicio. Contribuye al desarrollo sostenible incrementando la eficiencia energética y el nivel de protección del medio ambiente, al tiempo que incrementa la seguridad del abastecimiento energético. La transposición al derecho español se hace mediante Real Decreto 187/2011, de 18 de febrero, relativo al establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía. Fin plazo transposición 20/11/2010.

13.- Directiva 2009/72/CE, de 13 Julio. Establece normas comunes en materia de generación, transporte, distribución y suministro de electricidad, así como relativas a la protección de los consumidores, con vistas a mejorar e integrar unos mercados competitivos de la electricidad en la Comunidad. Define las normas relativas a la organización y funcionamiento del sector de la electricidad, el acceso abierto al mercado, los criterios y procedimientos aplicables a las licitaciones y la concesión de las autorizaciones, así como la explotación de las redes. Define asimismo las obligaciones de servicio universal y los derechos de los consumidores de electricidad, y aclara las obligaciones en materia de competencia. Deroga la Directiva 2003/54/CE. La transposición se hace mediante Real Decreto 1074/2015, de 27 de noviembre, por el que se modifican distintas disposiciones en el sector eléctrico. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. Fin plazo transposición 31/03/2011.

14.- Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por la que se establece normas comunes en materia de transporte, distribución,

suministro y almacenamiento de gas natural. Define las normas relativas a la organización y funcionamiento del sector del gas natural, el acceso al mercado, los criterios y procedimientos aplicables a la concesión de las autorizaciones para el transporte, la distribución, el suministro y el almacenamiento de gas natural, así como la explotación de las redes. La transposición al derecho español se hace mediante Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos. Directivas transpuestas: 32009L0073. Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y la LEY 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. Fin plazo transposición 31/03/2011

15.- Directiva 2009/28/CE de 23 Abril, sobre el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y derogación de las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE. Destacamos que el desarrollo de las energías procedentes de fuentes renovables debe vincularse estrechamente al aumento de la eficiencia energética, con el fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad. Fin plazo transposición el 5 octubre de 2010. La transposición al ordenamiento jurídico español de dichos requisitos se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos,

16.- Directiva 2003/87 CE, de 13 Octubre., establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el interior de la Comunidad, a fin de fomentar reducciones de las emisiones de estos gases de una forma eficaz en relación con el coste y económicamente eficiente, asimismo prevé reducciones más importantes de las emisiones de gases de efecto invernadero para contribuir a alcanzar los niveles de reducción que se consideran necesarios, desde el punto de vista científico, para evitar un cambio climático peligroso. La transposición se hizo a través de la LEY 1/2005, de 9 de marzo, Resolución de 26 de enero de 2005, de la Subsecretaría, Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de enero de 2005.

17.- Directiva 2012/27/UE 25 de octubre de 2012. Establece un marco común de medidas para el fomento de la eficiencia energética dentro de la Unión a fin de asegurar

la consecución del objetivo principal de eficiencia energética de la Unión de un 20 % de ahorro para 2020, y a fin de preparar el camino para mejoras ulteriores de eficiencia energética más allá de ese año. La transposición de esta Directiva al derecho español se realiza a través del Real Decreto 1074/2015, de 27 de noviembre, por el que se modifican distintas disposiciones en el sector eléctrico. el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía.

18.- Directiva 2010/31/UE, de 19 Mayo sobre eficiencia energética de los edificios. La transposición se realiza a través del Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, por el que se transpone la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, en lo referente a auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicios y auditores energéticos y promoción de la eficiencia del suministro de energía, la Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE "e; Ahorro de Energía "e; del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. Directiva(s) transpuesta(s): 32010L0031 y 32009L0028, Real Decreto 238/2013, de 5 de abril, por el que se modifican determinados artículos e instrucciones técnicas del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios, aprobado por Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio. Directiva(s) transpuesta(s): y 32010L0031 y 32009L0028 y Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

19.- Directiva 2010/75/UE Se ha completado la transposición de la Directiva 2010/75/UE a nuestro acervo legislativo por medio de la Ley 5/2013, de 11 de junio que modifica la actual Ley 16/2002 y el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Fin plazo transposición 07 de enero de 2013.

20.- Directiva 2008/50/UE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, transpuesta en España mediante el Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, relativo a la mejora de la calidad del aire. Fin transposición el 11 de junio de 2010.

21.- Directiva 2015/1480/CE, de la Comisión, de 28 de agosto de 2015 por la que se modifican varios anexos de las Directivas 2004/107/CE y 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en los que se establecen las normas relativas a los métodos de referencia, la validación de datos y la ubicación de los puntos de muestreo para la evaluación de la calidad del aire ambiente.

22.- Directiva 98/2008/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (Directiva Marco de Residuos). La transposición se materializó en la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados. Fin plazo transposición diciembre de 2010.