

EL MERCADO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE CO2 Y OTROS GASES DE EFECTO INVERNADERO: EL SECTOR DE LA NAVEGACIÓN AÉREA Y SU IMPACTO EN EL TURISMO

F. Javier Heredia Yzquierdo¹

Fecha de publicación: 01/04/2015

SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- Normativa aplicable. 3.- Efectos de la normativa. 4. - Reacciones internacionales. 5.- Impacto en el sector turístico. 6.- Conclusiones. 7.- Referencias Bibliográficas.

RESUMEN:

La Unión Europea se ve a menudo a sí misma como el único actor internacional tomando resoluciones en el control de las emisiones de efecto invernadero. Para ello ha establecido medidas de control indirectas a través del mercado de derechos de emisión de CO2. El sector de la aviación comercial en particular y el sector del turismo en general se encuentran en plena crecimiento. Las emisiones contaminantes de GEI de esta industria se prevé que crezca de manera muy relevante. Esto ha motivado que el sector comercial aéreo se convierte en un campo de batalla de especial relevancia entre aquellos partidarios tomar medidas expeditivas que controlen un sector no regulado, que afecta al turismo, y aquellos partidarios de lograr un consenso que dilata la toma de decisiones efectivas. La controversia internacional se ha generado al regular la Comisión Europea sobre la cuestión de forma unilateral. Es lícito preguntarse sobre la oportunidad, legitimidad y consecuencias de esta medida y sobre sus efectos en un actor clave en la industria del turismo de la que depende la riqueza y el

¹ F.J. Heredia Yzquierdo, SJD(c), abogado y Prof. Derecho Mercantil y Corporativo EAE Business School; investigación para la realización de la tesis doctoral, dirigida por el Prof. Dr. A. Sánchez-Bayón (GiDeCoG & GiPROCEE-UCJC, Dpto. Historia del Derecho-UNED, EAE, Wizner & co, IsPE).

empleo de vastos segmentos de los países europeos por un lado y de los países en vías de desarrollo, muy vulnerables por otro lado a los efectos del cambio climático.

PALABRAS CLAVE: aviación, emisiones, crecimiento, unilateral, turismo, mercado.

CO2 EMISSIONS MARKET OF AND OTHER GREENHOUSE GASES: THE FIELD AIR NAVIGATION INDUSTRY AND ITS IMPACT ON TOURISM

ABSTRACT: The aviation industry is a relevant part of the sizable tourism industry. The aviation industry has been growing significantly and become a source of concern for skewing the GHGs policies. The commercial aviation industry is international by its interconnected nature, and it is regulated in an international forum of the UN, the OACI. The OACI is taking the climate change problem into consideration but not acting in a specific manner. These factors prompted the EU to incorporate the aviation industry to its ETS. There was a significant international dispute about the matter and currently the situation is on hold. One has to consider the wider ramifications for the global tourism industry

KEY WORDS: aviation, emissions, growth, unilateral, tourism, market.

1.- INTRODUCCIÓN

¿Es el cambio climático una realidad ineludible? ¿Cómo afectará a las principales industrias del mundo? ¿Y más concretamente a la industria que más interesa en España, la industria del turismo, que representa más del 10% del PIB español y el 12% del empleo nacional? ²La industrialización ha supuesto el mayor cambio cualitativo es la especie humana. En apenas dos siglos y medio, solo en doce generaciones, la Humanidad ha cambiado completamente, se ha multiplicado hasta números impredecibles y está teniendo una huella en toda la biosfera y la propia composición química del planeta. Nuevos conceptos, como el del turismo, que no existían, conforman realidades industriales que afectan la vida de billones de estos nuevos seres humanos. Los avances, la calidad de vida, la extensión de la misma, parecen encontrar su envés en los impactos al medio ambiente y en el cambio climático. *“No quiere esto decir que la Revolución Industrial se convirtió en un gigante que todo lo arrasa de la noche a la mañana. Todo comenzó a mediados del siglo XVIII en Gran Bretaña, cuando la maquinaria comenzó a reemplazar el trabajo manual. Los combustibles fósiles reemplazaron al viento, al agua y a la madera, y se utilizaron principalmente para la fabricación de textiles y siderúrgicos. El impacto de la Revolución Industrial no comenzaría a realizarse hasta unos 100 años después, en a mediados del siglo XIX, cuando el uso de máquinas para reemplazar el trabajo humano se propagó en toda Europa y América del Norte. Esta transformación se conoce como la industrialización del mundo. Estos procesos dieron lugar a aumentos drásticos en la capacidad de producción y afectarían a todas las necesidades humanas básicas, incluyendo la producción de alimentos, medicinas, vivienda y ropa.... El impacto más evidente de la Revolución Industrial en el mundo moderno se ve en el crecimiento de la población humana en todo el mundo.... El crecimiento de la población humana está ligado de forma inevitable, a un mayor uso de los recursos naturales y de origen humano, de la energía, de la tierra para el cultivo de alimentos y para la vida.”*³

Históricamente, las compañías aéreas se habían visto excluidas del mercado de emisión de CO₂ establecido por el Protocolo de Kioto en 1997.

² Fuente: INE (2013). URL: <http://www.ine.es/prensa/np829.pdf>

³ McLamb, E. “The Ecological Impact of the Industrial Revolution” (2011) (traducción propia) URL: <http://www.ecology.com/2011/09/18/ecological-impact-industrial-revolution/>

Este Protocolo encomienda a la Organización de Aviación Civil Internacional (organismo especializado de las Naciones Unidas) el ocuparse de las posibilidades de la regulación del sector de la aviación civil a nivel global en lo que se refiere a un potencial esquema de mercado de derechos de emisión de CO₂⁴.

Desde entonces y por su parte, la Organización de Aviación Civil Internacional ha venido desarrollando una labor dirigida a reducir el problema. Ha llegado a declarar la conveniencia de un sistema de regulación basado en el comercio de derechos de emisión de CO₂ afirmando que “tales medidas podrían lograr objetivos medioambientales a menor coste y de una forma más flexibles”⁵ pidiendo a los Estados y al Consejo a “*el desarrollar este asunto como una prioridad el establecer las guías para un comercio de emisiones abierto que se centre en la creación de las bases legales y estructurales para la participación en un sistema de comercio abierto, y que incluya elementos clave tales como el informe, la monitorización y el cumplimiento mientras se provee con la mayor flexibilidad posible dentro del proceso de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*”⁶.

Estos esfuerzos no han cesado en el tiempo, tal y como vemos reflejados en las diferentes reuniones y documentos de conclusiones de la propia Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Así, encontramos como en el año 2007 el mismo Organismo pide al Consejo que “*continúe estudiando las opciones de política para limitar o reducir el impacto ambiental de las emisiones de los motores de aeronave y desarrollar propuestas concretas y proporcione asesoramiento tan pronto como sea posible a la Conferencia de la Partes de la CMNUCC, que abarca soluciones técnicas y medidas basadas en el mercado*”⁷. Sin embargo, ni este Organismo ni las Naciones Unidas en ninguna de sus instituciones ha logrado hasta la fecha establecer un mercado claro y global para el comercio de los derechos de emisión de CO₂ en ninguna forma, ni siquiera en forma embrionaria o de estudio.

⁴ UNFCCC (1997): Protocolo de Kioto. Artículo 2.2. “Las Partes incluidas en el anexo I procurarán limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal generadas por los combustibles del transporte aéreo y marítimo internacional trabajando por conducto de la Organización de Aviación Civil Internacional y la Organización Marítima Internacional respectivamente.”

⁵ Resolución de la Asamblea ICAO A33-7 de 5 de octubre 2001. Apéndice I.

⁶ Resolución de la Asamblea ICAO A33-7 de 5 de octubre 2001. Apéndice I.c.2.

⁷ Resolución de la Asamblea ICAO A36-22 de 28 de septiembre 2007. Apéndice J, 1, b.

El uso generalizado de los procesos industriales en todo el globo ha cambiado nuestra sociedad y sobre todo nuestras expectativas sobre lo que entendemos por una calidad de vida aceptable. La mera supervivencia no da sentido ni satisface nuestras aspiraciones. Se busca consumir, se busca viajar. La industrialización supone crear el mínimo de riqueza, de bienes y servicios, que hace surgir de forma masiva el fenómeno del turismo. La facilidad de acceso a otros lugares gracias a la tecnología, a la industria, aplicada al sector transporte y la capacidad de renta de amplios segmentos de la sociedad, no solo los países desarrollados, supone que existe una creciente demanda por el fenómeno que englobamos en el concepto de viajes y turismo. Una demanda que ha hecho que este segmento, también se industrialice y por consecuencia, también tenga un impacto en el sistema climático global. Los rápidos desarrollos en el campo de la tecnología y de la industria turística tienen un impacto directo en todos los sectores de la sociedad moderna. Estos avances se ven impulsadas por la aparición de nuevas y más baratas formas de alojamiento y de transporte turístico, con la información en grandes autopistas y redes de comunicación, incluida Internet, a través de las cuales prácticamente cada vez más amplias capas de rentas medias acceden a la posibilidad del viaje en masa a lugares lejanos. Es un hecho que no deja de crecer año tras año. La industria del turismo tiene cada vez un mayor impacto en la economía mundial. Y los últimos años, azotados por una severa crisis económica, no han disminuido el crecimiento y la importancia del sector turístico: *“La industria del viaje y del turismo ha conseguido permanecer resistente de forma relativa en el presente año (2013) a pesar de la incertidumbre en las perspectivas económicas globales, que se han caracterizado por un frágil crecimiento económico global, tensiones macroeconómicas, y un alto índice de desempleo en muchas naciones. De hecho, el sector se ha beneficiado del continuado proceso de globalización: El viajar se ha incrementado en mercado maduros y en particular, se ha visto impulsado por un creciente poder adquisitivo en las clases medias de muchos países en desarrollo”*⁸.

Por su parte y desde el año 2005, coincidiendo con la entrada en vigor del Protocolo de Kioto, las políticas de la Unión Europea han venido mostrando un marcado interés en incluir al sector de las compañías aéreas dentro de sus políticas generales reguladoras de los gases de efecto invernadero. En el año 2006 la Comisión publica un primer borrador de Directiva. Este primer borrador toma en cuenta el trabajo realizado en

⁸ Blake J. , Chiesa T. “The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013” (2013) World Economic Forum. Página 17. (traducción propia)

paralelo por la Organización de Aviación Civil Internacional y las recoge en sus legislación definitiva sobre la cuestión, la Directiva 2008/101/CE de 19 de noviembre de 2008, que modifica la Directiva 2003/87/CE, incluyendo las actividades de aviación en el régimen comunitario de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Esto ha cristalizado a partir del uno de enero del año 2012, ya que es a partir de esta fecha cuando se establece una exhaustiva regulación sobre el tráfico de emisiones para las líneas aéreas. Con esta regulación, se espera que todas las compañías aéreas reduzcan las emisiones totales de CO₂ de los vuelos que aterricen o partan de aeropuertos europeos. Esto es, se aplica un criterio geográfico de igualdad en base a los aeropuertos, y no en base a la nacionalidad de origen de las compañías aéreas.

Es notable señalar igualmente que esta legislación en base al territorio aeroportuario ha encontrado el apoyo de la mayor organización dentro de la industria del sector del transporte aéreo, la Asociación Internacional de Transporte Aéreo (IATA en sus siglas en inglés) en una carta del año 2004 al ministro de exteriores austríaco, en la que muestra su respaldo a las políticas de control de emisión vía mercado o *cap and trade*, frente a las políticas de control directo o *command and control*.

En esta misiva se indica la cita la política de control vía mercado impulsada por la Comisión Europea y se cita a la misma al decir “... *Del mismo modo, durante una sesión de preguntas y respuestas respecto al cambio climático y la aviación y de por qué la Comisión introduce al mismo en el régimen comunitario de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, la UE declaró que " ... En comparación con otras alternativas, como un impuesto sobre el combustible o sobre la el régimen comunitario de derechos de emisión de gases de efecto invernadero ofrece el mismo beneficio ambiental a un costo menor para la sociedad - o de un mayor beneficio ambiental por el mismo costo . En otras palabras, el impacto en los precios de los billetes, las compañías aéreas y la economía en general serán menores.*” Y continúa la carta afirmando que “... *crear nuevos impuestos no es claramente visto como el camino correcto a seguir en la Unión Europea. Este no es el momento de añadir nuevas cargas fiscales a la industria de la aviación...*”⁹. Con lo que queda claro la visión a favor de un control indirecto-de mercado de derechos de emisiones en detrimento de un control impositivo directo-o de *command and control*.

⁹ URL: <https://www.iata.org/pressroom/Documents/iata-letter-austria-chancellor-nov2010.pdf> (traducción propia)

Esta visión no ha sido sin embargo compartida por todos los miembros de la IATA ni de la OACI comparten este punto de vista. Muchos de ellos manifiestan un desacuerdo manifiesto con la inclusión del sector de navegación aérea en el mercado de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero, generándose una situación de conflicto internacional, ya que para evitar una discriminación negativa a las compañías originarias de Estados miembros de la UE se ha introducido obligatoriamente en el sistema europeo de control de la emisiones de CO₂ a empresas oriundas de otros Estados, algunos de ellos de gran relevancia, que no han dudado en legislar a su vez al respecto. Es de remarcar, que el sistema elegido por la UE (*cap and trade* o sistema de mercado) no es necesariamente el elegido por otras partes del mundo ni otras legislaciones para referirse al problema de las emisiones de gases de efecto invernadero. Esta controversia con Estados de relevancia, notablemente Estados Unidos, la República Popular China, y la India, ha supuesto una controversia jurídica no solo a nivel internacional, sino en el seno de los Tribunales Europeos, que se tratará en un capítulo específico.

Otro elemento de especial interés consiste en el ámbito temporal de aplicación de la Directiva. La legislación propuesta cubre el periodo 2012-2020. La técnica utilizada por la UE para lograr esta reducción se ha basado en calcular tomando como base las emisiones de CO₂ de los promedios 2004-2006 y calcular los porcentajes a partir de los cuales las diversas líneas aéreas están obligadas a comprar permisos para emitir CO₂.

¿Qué ha producido la atención por parte de la Unión Europea en regular este tráfico? ¿Y por qué se dio en ese momento, el año 2006? Las cifras que se tenían entonces mostraban básicamente el crecimiento exponencial de las emisiones procedentes de las emisiones de CO₂. Según algunas fuentes, en ese momento, este crecimiento había llegado ser de un 118% en EE.UU. entre 1990 y el año 2006¹⁰ y de hasta un 80 por ciento a nivel global en el periodo comprendido entre principios de los años noventa del siglo pasado y el año 2004¹¹.

¹⁰ URL: http://www.epa.gov/climatechange/Downloads/ghgemissions/US-GHG-Inventory-2011-Complete_Report.pdf. Página 26

¹¹ Barker T., I. Bashmakov, L. Bernstein, J. E. Bogner, P. R. Bosch, R. Dave, O. R. Davidson, B. S. Fisher, S. Gupta, K. Halsnæs, G.J. Heij, S. Kahn Ribeiro, S. Kobayashi, M. D. Levine, D. L. Martino, O. Masera, B. Metz, L. A. Meyer, G.-J. Nabuurs, A. Najam, N. Nakicenovic, H. -H. Rogner, J. Roy, J. Sathaye, R. Schock, P. Shukla, R. E. H. Sims, P. Smith, D. A. Tirpak, D. Urge-Vorsatz, Zhou, D. “ 2007: Technical Summary. In: Climate Change.: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate

Y si esa era la situación en general, para el sector aéreo, las proyecciones eran incluso más alarmantes. En el 2006, se calculaba que los porcentajes de emisión de la industria del transporte aéreo había mostrado un incremento muy superior al incremento de emisiones globales de combustibles de origen fósil. El porcentaje de cambios en las emisiones de CO₂ en la industria de la aviación internacional y de todo el combustible fósil en la U.E. y en el mundo experimentaron desde 1990 al año 2009 notables incrementos. Se calcula que las emisiones de CO₂ mundiales crecieron en un 1,6% y un 1,2% en el sector de la aviación. A nivel europeo los incrementos de emisiones generales fueron superiores a la media mundial, sin embargo, el sector de la aviación muestra un crecimiento sensiblemente inferior a los globales, de solo 0,9%¹².

Y sin embargo, este crecimiento es realmente exiguuo al lado de lo que se prevé para un futuro no muy lejano. Algunas proyecciones a futuro ponen énfasis en un crecimiento exponencial de estas emisiones. El prestigioso centro Tyndall para la investigación del cambio climático ha cifrado un crecimiento de un 667% hasta el año 2050 si no se toman medidas que puedan mitigar este impacto. Esto hizo sonar todas las alarmas en Bruselas con el efecto previsible de proceder a legislar sobre el tema ya que se prevé como imposible que las líneas aéreas puedan desarrollar tecnologías que mejoren el consumo de combustible y la contaminación derivada de él en la misma proporción en la que crecerá el tráfico aéreo.

Esto entraría en grave colisión con las cifras generales de reducción del tráfico de emisiones de CO₂ y otros gases de efecto invernadero que tiene prevista la Unión Europea: Para el año 2050 este total debe reducirse en un 80% y dadas las proyecciones para la industria del transporte aéreo, si no se redujeran las mismas y se produjera el aumento de hasta un 667% antes mencionado, nos encontraríamos con la paradoja de que solamente este sector emitiría la totalidad del CO₂ general para toda los sectores de la Unión Europea¹³.

Change [B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave, L. A. Meyer (eds)]” (2007), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA. Página 3.

¹² Leggett J. A, Elias B., Shedd D.T.. (2012) “Aviation and the European Union’s Emission Trading Scheme”. Servicio de Estudios del Congreso de los EE.UU. Página 5.

¹³ Anderson, K. et al. (2006) “Growth scenarios for EU & UK Aviation: Contradictions with Climate Policy”. Centro Tyndall para la investigación del cambio climático paper de investigación 84.

¿Por qué el sector aéreo llamó la atención de la Comisión Europea? Aparte de los hechos recién expuestos, el sector del transporte supone entre el 24 y el 28% de las emisiones de CO₂ procedente de fuentes de energía con una previsión de gran crecimiento “... al igual que el uso de combustible, las emisiones de CO₂ provenientes de vehículos se espera que se incrementen en un factor 2.4. (esto es, en un 140%)...en 2050”¹⁴ y las emisiones procedentes del sector de la aviación comercial represente el 3,4% del total de las emisiones de CO₂¹⁵. Este bajo porcentaje no parece ser lo que haya motivado la alarma en la capital comunitaria, sino el rápido crecimiento del sector que se ha comentado. Y parece haber otros motivos adicionales.

Como se explica en la reconocida *Journal of Sustainable Tourism* (5 enero 2009) en lo relativo al porqué este sector es particularmente relevante en las emisiones de CO₂: “*Dentro del sector del transporte, el viaje por vía aérea es de primordial importancia. Primeramente, solo un porcentaje minoritario (>2%) del total de la población mundial usa el transporte aéreo como forma de transporte internacional (calculado basado en las cifras de la Organización Mundial del Turismo, 2005). Segundo, las emisiones del viaje por vía aérea es particularmente dañino, ya que son liberadas en la alta troposfera y la baja estratosfera, donde tienen un mayor impacto sobre la nubosidad y la generación de ozono (Sausen et al, 2005), siendo ambos importantes factores que contribuyen a reforzar la radioactividad y por ende, el calentamiento global. Las emisiones por viaje aéreo se han confirmado como más dañinas para el medioambiente entre 1,9 y 5,1 veces que las emisiones en superficie del tráfico. .. y tercero, el progreso tecnológico en el sector de la aviación es lento...*”¹⁶.

Más aún, otros autores refieren a argumentos igualmente alarmantes: “*las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la aviación: El rápido aumento han llevado a la presión para la regulación de las emisiones del sector. En la Unión Europea (UE) por sí sola, las emisiones de la aviación se incrementaron en un 94% entre 1990 y 2011, y se espera que aumente aún más. La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) prevé que para 2036 las emisiones de la aviación mundial*

¹⁴ L. Fulton, IEA / G. Eads, CRA, (2004) Páginas 10 y 11 .

¹⁵ Graichen J., Guele B., Greenhouse Gas Emissions from Aviation. ETC/ACC Technical Paper 2006/3. Diciembre 2006

¹⁶ Gossling S. , Broderick J., Upham P., Ceron J. P., Dubois G., Peeters P. , Strasdas W. *Journal of Sustainable Tourism* (5 enero 2009) Página 225. (traducción propia)

aumentarán entre 155% y 300% en comparación con los niveles de 2006. A pesar de que las nuevas tecnologías y técnicas de gestión han dado lugar a importantes mejoras en la eficiencia del combustible, y de que los biocombustibles ofrecerán un mayor potencial para reducir las emisiones, sus beneficios serán superados por una demanda cada vez mayor de los viajes aéreos. Por lo tanto, se espera que la contribución global de la aviación al cambio climático aumente significativamente"¹⁷. Todos estos hechos hicieron que a pesar del potencial para la controversia, la Comisión Europea tomará la decisión de redactar la Directiva 2008/101/CE de 19 de noviembre de 2008 cuya casuística, efectos y reacciones comentaremos a continuación.

No se puede sin embargo afirmar que la aviación aérea comercial había sido insensible a la problemática de las emisiones contaminantes de CO₂. El primer marco regulatorio para la industria del transporte aéreo se retrotrae a los años cuarenta del siglo pasado. Así, surgirá el Convenio sobre Aviación Civil Internacional o el Convenio de Chicago, firmado en 1944 y que entró en vigor en 1947, con el propósito de establecer unas normas de juego generales con respecto a la aviación internacional, la seguridad y los derechos de los firmantes en relación con el transporte aéreo internacional. La ratificación del Convenio de Chicago supuso la creación de una agencia especializada dentro del paraguas de las Naciones Unidas, la Organización de la Aviación Civil Internacional, OACI. Esta agencia agrupa a 191 Estados miembros, a los que coordina junto a las principales asociaciones del sector. El papel de la OACI será relevante, ya que ella misma se considera en su Asamblea 36 como organismo responsable de este problema, al afirmar *“La Asamblea declara que la OACI, como el Agencia de las Naciones Unidas líder en asuntos relacionados con la aviación civil internacional, es consciente de y continuará haciendo frente a los impactos ambientales adversos que pueden estar relacionados con la actividad de la aviación civil y reconoce su responsabilidad y la de sus Estados contratantes para lograr la máxima compatibilidad entre el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil y la calidad del medio ambiente”*¹⁸. Es a esta responsabilidad de la ONU para conocer del asunto a nivel global se mantendrá a lo largo de

¹⁷ Vhma A., Van Assel H., “The Conflict over Aviation Emissions: A Case of Retreating EU leadership?”. FII A Briefing Paper 150. (febrero 2014). Página 3. traducción propia)

¹⁸ OACI. Resoluciones de la Asamblea en vigor. Doc 9902. Publicado bajo la responsabilidad del Secretario General, Organización de Aviación Civil Internacional (al 28 de septiembre de 2007) Apéndice A. Punto 1.

URL: http://www.icao.int/environmental-protection/Documents/A36_Res22.pdf

las dos Asambleas siguientes, cristalizando en cierta medida en la A38 de Montreal y será a la que se remitirán otros actores globales extracomunitarios a la hora de oponerse a la Directiva comunitaria, como se explicará en el punto referido a la controversia sobre la cuestión.

2.- NORMATIVA APLICABLE

La normativa aplicable se encuadra dentro del régimen del mercado de derechos de emisión de CO₂. Este mercado presente una vertiente de régimen regulado y otra vertiente de régimen voluntario. Los regímenes regulados emanan de la base jurídica que existe a partir del Protocolo de Kioto bajo la Convención de las Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCCC). Se busca siempre facilitar el intercambio del mercado regulado en sus dos vertientes, en los Derechos de emisión o permisos y en los Créditos basados en Proyectos.

De manera muy genérica se puede considerar que el mercado de Derechos de Emisión de Dióxido de Carbono es un mercado secundario ideado para contribuir significativamente a la reducción en la emisión de los mismos. Otros gases causantes del efecto invernadero como el N₂O también están bajo el punto de mira regulatorio. Kioto y las regulaciones europeas hablan de GEI nombrando a seis de ellos: dióxido de carbono, compuestos hidrofluorocarbonados (HFC), Compuestos perfluorocarbonados (PFC), óxido nitroso, metano y el hexafluoruro de azufre. El mercado de emisiones se establece junto con otras medidas como una herramienta eficaz para mitigar la emisión de gases contaminantes y el llamado efecto invernadero.

En palabras del Profesor Vergés de la Universidad Autónoma de Barcelona *“Los objetivos al diseñar un ‘mercado de emisiones de CO₂’ es facilitar la consecución de las reducciones anuales por parte de cada país, y con el menor coste posible para las industrias afectadas. El mercado de derechos de emisión de CO₂ surge en un país cuando la normativa legal no solo establece esos límites de emisión para cada industria-empresa y un impuesto por cada tonelada emitida de más, sino que además convierte esos tonelajes máximos autorizados en un derecho (sic) para esas empresas: La empresa ‘i’ tiene entonces el derecho a emitir ‘ix’ toneladas de CO₂ al año”*¹⁹.

¹⁹ Vergés J., “El protocolo de Kioto, y el ‘mercado de emisiones de CO₂’ .Universidad Autónoma de Barcelona. (agosto 2009). Página 3.

El comercio de emisiones queda recogido en el artículo 17 del Protocolo de Kioto²⁰. Y bajo el mismo, los países firmantes del Anexo 1²¹ tienen la facultad de efectuar la compra-venta de créditos a través del sistema de comercio internacional de emisiones. Estos derechos de emisión se conocen por sus siglas en inglés como *AAUs* (*Assigned Allowance Unit*).

Por otro lado se contemplan las transacciones basadas en proyectos a través de la llamada Implementación Conjunta o IC (artículo 6 del Protocolo de Kioto)²² que permite a los países industrializados la adquisición de créditos, denominados Unidades de Reducción de Emisiones o por sus siglas en inglés llamados *ERUs*, cuando financien proyectos de reducción de emisiones en los llamados “países en una economía en transición” que quedan recogidos en el apéndice B del Protocolo de Kioto. La segunda opción para las transacciones basadas en proyectos queda recogida en el artículo 12 del Protocolo de Kioto. Son los llamados Mecanismos de Desarrollo Limpio o MDL. Estos Mecanismos ofrecen la posibilidad a los países industrializados de financiar proyectos de reducción de emisiones en países no incluidos en el anexo 1, esto es, países en vía de desarrollo o no industrializados. Al hacerlo, reciben los llamados créditos de Reducción Certificada de Emisiones o *CERs* en sus siglas en inglés, que pueden ser empleados para cumplir sus propios objetivos. La Implementación Conjunta se constituye como independiente de las obligaciones de cumplimiento por parte de los países o partes del anexo 1. Su concepción refiere a una concepción de mercado por la que los países industrializados ayudarían económicamente a los países en vía de desarrollo y a cambio recibirían derechos de emisión. Los proyectos que entrarían en esa consideración de mercado, serían proyectos tendentes a reducir las emisiones de CO₂, proyectos de captura de CO₂, de apoyo al desarrollo sostenible y aquellos

²⁰ “Artículo 17: La Conferencia de las Partes determinará los principios, modalidades, normas y directrices pertinentes, en particular para la verificación, la presentación de informes y la rendición de cuentas en relación con el comercio de los derechos de emisión. Las Partes incluidas en el anexo B podrán participar en operaciones de comercio de los derechos de emisión a los efectos de cumplir sus compromisos dimanantes del artículo 3. Toda operación de este tipo será suplementaria a las medidas nacionales que se adopten para cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones dimanantes de ese artículo.”

²¹ URL:http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5264.php

²² “Artículo 6: 1. A los efectos de cumplir los compromisos contraídos en virtud del artículo 3, toda Parte incluida en el anexo I podrá transferir a cualquiera otra de esas Partes, o adquirir de ella, las unidades de reducción de emisiones resultantes de proyectos encaminados a reducir las emisiones antropógenas por las fuentes o incrementar la absorción antropógenas por los sumideros de los gases de efecto invernadero en cualquier sector de la economía...”

proyectos que en general ayuden a ralentizar el calentamiento producido por los gases de efecto invernadero.

Dado que la mayoría de los países o partes incluidos en el anexo 1 son países de la Unión Europea, es dentro de la Unión Europea donde se constituye el mayor mercado regulado de intercambio del mundo. Es conveniente comprender la existencia del mercado de régimen voluntario, esto es, de aquel mercado que no está regulado bajo el Protocolo de Kioto y que surgen por la iniciativa de una empresa o entidad privada que desea contribuir a moderar el fenómeno del calentamiento global. Este mercado voluntario se puede así mismo subdividir en dos.

Como queda claramente explicado por el documento elaborado por el Gobierno de Aragón: *“En un amplio sentido, el mercado voluntario de carbono también puede dividirse en dos subniveles: CCX o The Chicago Climate Exchange, voluntario, pero legalmente vinculante. Y el Mercado secundario (“over-the-counter” u OTC market), legalmente no vinculante. También denominado mercado doméstico (domestic offsets) . El CCX o The Chicago Climate Exchange Exchange se define como el único registro de emisiones de gases de efecto invernadero integrado y basado en las normas legalmente vinculantes y multisectorial para Norteamérica. Se considera mercado voluntario ya que la participación como miembro es voluntaria, si bien el funcionamiento es bajo un programa de cupo y comercio (“cap and trade”), y la gran mayoría de los créditos están basados en asignaciones...”*²³ Como se puede observar, otros actores relevantes internacionalmente, como los EE.UU. albergan un mercado de derechos de emisión de carbono, pero no de forma regulada u obligatoria. Esto cobrará más importancia en la controversia que se suscita por la normativa comunitaria sobre el sector de la aviación.

Así pues, se ve que ya existía un mercado regulado que básicamente afectaba a los países miembros de la U.E. Es a este mercado al que el regulador dirigirá el control de emisiones del CO₂ y otros gases de efecto invernadero. Preocupada por la creciente influencia del sector, y habida cuenta de que ya existía un mercado regulado, la Comisión Europea decide regular el problema con una Directiva.

²³ Gobierno de Aragón. *“Mercado voluntario de compensaciones de carbono”* (2009)

URL:http://www.aragon.es/estaticos/ImportFiles/06/docs/%C3%81reas/CambioClim%C3%A1tico/EconomiaCarbono/MERCADO_VOLUNTARIO_COMPENSACIONES_CARBONO_JUL_2009.pdf

El hecho de que se decidiera regular la situación por medio de una Directiva, muestra el deseo de la Comisión de permitir un periodo de adaptación a los actores involucrados, las compañías aéreas, para que pudieran adaptar su situación financiera a estos fines. La Directiva permite un periodo de tiempo para adaptar sus directrices en el derecho interno de cada Estado miembro. Como la propia Comisión Europea explica: *“La Directiva europea establece los objetivos que deben lograr los Estados miembros, dejándoles elegir los medios para hacerlo. La Directiva puede ir dirigida a uno, varios o todos los Estados miembros. Para que los principios en ella establecidos surtan efecto para los ciudadanos, el legislador nacional debe adoptar una norma de Derecho interno que conforme el ordenamiento jurídico nacional a los objetivos de la Directiva. La Directiva fija una fecha límite para la transposición al Derecho nacional. Los Estados miembros cuentan con un margen de maniobra que permite tener en cuenta sus peculiaridades nacionales. La transposición tiene que realizarse dentro del plazo que marca la Directiva”*²⁴.

Con ello se preveía un periodo razonable de armonización dentro de los Estados miembros que afectaría a aquellas compañías aéreas que realizaran su actividad dentro de los aeropuertos de la U. E. Así surge la Directiva 2008/101/CE de 19 de noviembre de 2008, que modifica al incluir al sector del transporte comercial aéreo, la Directiva 2003/87/CE.

Esta Directiva ha sido complementada y rectificada por legislación posterior: La Decisión 2009/450/CE de 8 de junio de 2009 sobre la interpretación detallada de las actividades de aviación relacionadas en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE y más recientemente, por la Decisión nº 377/2013/EU del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2013 en la que se establece una excepción temporal a la Directiva 2003/87/CE en relación a la suspensión de las medidas sancionadoras frente a aquellos operadores aéreos que durante el periodo correspondiente al año 2012 no hayan informado sobre las emisiones en las que hayan incurrido en las emisiones de vuelos con origen o destino en países extracomunitarios. Se entiende que en este periodo de tiempo, el régimen europeo de comercio de derechos es voluntario para estos vuelos.

Y más recientemente, el Reglamento (U.E.) nº 421/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, que modifica igualmente la Directiva 2003/87/CE. Este Reglamento especifica cuestiones que no por ser técnicas son menores. En concreto, se modifica la regulación de los

²⁴ URL: http://ec.europa.eu/eu_law/introduction/what_directive_es.htm

operadores aéreos para adaptarla a la Asamblea 38 de la Asociación de la Aviación Civil Internacional (OACI. A-38) a la que asistieron los 191 Estados miembros y otras organizaciones internacionales invitadas, concluida en octubre 2013²⁵. Se efectúan variaciones en la Directiva 2003/87/CE (artículos 28 bis y anexo K) por la que quedan excluidos de la aplicación de esta Directiva desde el uno de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2020 los vuelos efectuados por operadores no comerciales que emitan menos de mil toneladas de CO2 al año. El objetivo último de esta Asamblea era el avanzar hacia un régimen mundial a través de un acuerdo internacional que llegase a aplicar una única medida de mercado mundial a las emisiones de la aviación internacional.

Otra muy interesante derivación de la Asamblea 38 es la Decisión 377/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de abril de 2013 se establece una excepción temporal a la Directiva 2003/87/CE que supone la suspensión de las medidas sancionadoras para aquellos operadores aéreos que no informen de las emisiones correspondientes a los vuelos con origen o destino en terceros países ni entreguen derechos relativos a éstas para el año 2012 en el marco del régimen europeo de comercio de derechos de emisión. La participación de las compañías en esta propuesta es voluntaria²⁶ Esta política, llamada “parad el reloj” (*stop the clock*) fue la respuesta de la Comisión Europea a la controversia internacional sobre la inclusión de las compañías internacionales aéreas al régimen de emisiones. Dando así tiempo a una solución global al problema. Como se verá en el estudio del desarrollo de la polémica.

Como se puede observar, el elemento básico de control de las emisiones de CO2 se hace a través de la Directiva 2008/101/CE de 19 de noviembre de 2008, cuya trasposición a los ordenamientos internos de cada Estado miembro debía de estar concluida antes del 10 de febrero de 2010

²⁵ URL: http://www.icao.int/Meetings/a38/Pages/ES/default_ES.aspx

²⁶ “Considerando 6: A fin de facilitar y dinamizar este avance, conviene aplazar la aplicación de los requisitos que hayan surgido con anterioridad al 38 o período de sesiones de la Asamblea de la OACI respecto a los vuelos con origen o destino en aeropuertos situados en países de fuera de la Unión que no sean miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), en dependencias y territorios de Estados que participan en el Espacio Económico Europeo (EEE) o en países que hayan firmado un Tratado de Adhesión con la Unión. En consecuencia, no deben adoptarse medidas contra los operadores de aeronaves en relación con los requisitos de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo), a efectos de la notificación de las emisiones verificadas respecto de los años civiles 2010, 2011 y 2012, y la correspondiente entrega de derechos de emisión para 2012 relativos a los vuelos con origen o destino en tales aeropuertos. Los operadores de aeronaves que deseen seguir cumpliendo dichos requisitos deben poder hacerlo.”

(artículo 2) ²⁷. Esta Directiva introduce nuevo articulado dentro del cuerpo general de la Directiva 2003/87/CE. En concreto, se introduce nuevo texto en los artículos 1,2,3,6,11,13,15,18,25 y 30 de la Directiva 2003/87/CE, se modifican los artículos 14 y 16 y se sustituye el artículo 15 de dicha Directiva.

Esto se traduce en las siguientes novedades:

- Todos los vuelos que despegan y llegan a los aeropuertos de la Unión Europea estarán obligados a cumplir con la Directiva y a controlar las emisiones de CO₂ (criterio territorial). Se desprende a sensu contrario que se trata de vuelos de carácter comercial, viendo la definición y excepciones enumeradas en el anexo I de la Directiva. Las excepciones a las Directiva quedan claramente interpretadas a posteriori por la Decisión de la Comisión de 8 de junio de 2009.

- Las limitaciones a las emisiones de CO₂ es del 97% del promedio 2004-2006 para los niveles del año 2012 y del 95 % en el periodo 2013-2020 (artículo 3, capítulo II, quater)

- Los valores de base se han calculado como la media de las emisiones del sector aéreo de los años 2004,2005 y 2006. Estos valores quedan cuantificados en marzo 2011 por la Comisión Europea su Libro Blanco del Transporte en 221 millones de toneladas de CO₂²⁸.

- Los operadores aéreos tienen que proporcionar emisiones en criterio tonelada/kilómetro con fecha de 2010 para obtener su asignación de derechos de emisión gratuitos. Si sobrepasan esos derechos de emisión gratuitos, deberán compensar el exceso acudiendo al Mercado de derechos de emisiones. Si por el contrario no cubren su cuota, podrán negociar el exceso.

²⁷ “Artículo 2: Transposición... Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva antes del 2 de febrero de 2010. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión. Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas incluirán una referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva. La Comisión informará de ello a los demás Estados miembros”

²⁸ URL: http://ec.europa.eu/transport/themes/strategies/doc/2011_white_paper/white-paper-illustrated-brochure_es.pdf

- Se utiliza una fórmula para calcular la cuota para cada operador aéreo. Se multiplica el valor de base por los valores tonelada/kilómetro de cada operador en valores año 2010. Cada operador recibe entonces el 85% (año 2012) o el 83% (años 2013-2020) en permisos gratuitos.

- Se establece una reserva del 3% del límite de emisiones para casos especiales: operadores que comienzan su actividad después del año 2010 y para aquellos que muestren un incremento superior al 18% interanual entre el año de referencia y segundo año.

- Se asigna a cada operador un Estado miembro de control. El listado de correspondencia operador-Estado se publica anualmente (Para el año 2009, Reglamento (CE) número 748/2009 de la Comisión de 5 de agosto de 2009. Para el año 2010, Reglamento (CE) número 82/2010 de la Comisión de 28 de enero de 2010. Para el año 2011, Reglamento (CE) número 115/2011 de la Comisión de 2 de febrero de 2011. Para el año 2012, Reglamento (CE) número 100/2012 de la Comisión de 3 de febrero de 2012. Para el año 2013 hay dos Reglamentos. Uno general, el Reglamento (CE) número 109/2013 de la Comisión de 29 de enero de 2013. Y otro posterior que comprende la adhesión de Croacia a la U.E., el Reglamento (CE) número 8/5/2013 de la Comisión de 27 de agosto de 2013. En el 2014, el listado de control operador-Estado viene recogido en el Reglamento (CE) número 100/2014 de la Comisión de 5 de febrero de 2014.

- El 15% del restante derecho de emisiones (2012) o 17% (periodo 2013-2020) se concede mediante el método de subasta. (Artículo 3, capítulo II, quinquies). Cuando un operador necesita más derechos de emisión, tiene dos opciones. Puede reducir sus emisiones o puede comprar una asignación a otra parte, ya sea del regulador en la subasta, a otras compañías aéreas, instalaciones o intermediarios o puede comprar Mecanismos de Desarrollo Limpio -MDL o créditos de Implementación Conjunta o IC.

- La Directiva 200/101/CE fue transpuesta en el ordenamiento jurídico interno español a través de la disposición segunda de la Ley 5/2009 de 29 de junio y mediante la Ley 13/2010 de 5 de julio. Esta última ha modificado la Ley 1/2005, de 9 de marzo, reguladora del régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en España

En última instancia, es cada Estado controlador quien otorga los derechos a los operadores aéreos cuyo control es de su competencia. El listado con los valores queda asignado anualmente para cada compañía. En el caso de España, la Secretaría de Estado de Medio ambiente, a través de la Oficina española para el cambio climático, es quien publica la propuesta de ese listado²⁹.

3.- EFECTOS DE LA NORMATIVA

Los principales efectos de esta normativa sobre los distintos operadores aéreos comerciales se cifran en los sobrecostes que esta inclusión en el mercado puede tener, si realmente es un sistema efectivo para el control de las emisiones de CO₂ y por último, las penalizaciones que pueden sufrir las distintas compañías comerciales aéreas.

Se puede argumentar que los costes de esta normativa tienen un claro impacto en las empresas del sector. Los operadores aéreos tendrán que afrontar costes operativos adicionales. Sin embargo, el impacto de estos costes depende de varios factores: dependerá de su eficacia en la gestión del combustible, de su eficacia operativa y sobretodo, de hasta qué punto son capaces de trasladar ese coste al usuario final, al viajero. Aquí se entra en una dinámica de competencia general en el libre mercado, ya que ante la disyuntiva de encarecer los precios para compensar este sobrecoste, cada operador tomará decisiones ejecutivas según sus propias políticas, situación en sus balances, planes de crecimiento a medio y largo plazo, momento económico y de consumo y otros factores que entiendan sean de consideración.

Algunos estudios cifran el coste del impacto de estas medidas en los precios de los billetes aéreos y en la demanda que tendrán esos billetes. Las estimaciones que se barajan oscilan entre una subida de un euro a seis euros con sesenta céntimos de media en los billetes de vuelos de corta distancia. Para los billetes de vuelos de media distancia, se calcula una subida de entre un euro y ochenta céntimos y nueve euros. Para los billetes de larga distancia, entre ocho y cuarenta euros³⁰.

²⁹ URL.: http://www.magrama.gob.es/es/cambio-climatico/temas/comercio-de-derechos-de-emision/14julio_asignacion_OOAA_2013-16_tcm7-338953.pdf

³⁰ Faber J., Brinke L.. “The inclusion of Aviation in to the EU ETS: Economic and Environmental Consequences” ICTDS, International Centre for Trade and Sustainable Development (2011) página 6

Como se puede ver en el flujo de la siguiente figura, el impacto de incluir los costes por la adquisición de derechos de emisión de CO2 se produce a través de distintos canales. Puede tener un doble efecto: la mejora de la eficiencia o una subida en el precio de los billetes, que puede afectar a la demanda de los mismos. Sin embargo, y como enuncia la ICTDS en su informe: *“En la industria de la aviación, la eficiencia en el combustible es una medida común, ya que los costos por combustible suponen unos de los mayores costes en el funcionamiento de una aerolínea. Las medidas incluyen la instalación de dispositivos de punta alar, la reducción de peso, la renovación en la flota y la optimización de las rutas de vuelo, entre otros.”*³¹

Los precios han bajado a nivel mundial, con una diferencia a 9 de enero de 2015 sobre los precios del año pasado de -46,7% y a nivel europeo, con una diferencia de -46,2%, suponiendo Europa un 28% del consumo total de combustible para aeronaves.³²

Se puede pues argumentar que la posible subida de precios debida al factor emisiones de CO2 está quedando absorbida por la rebaja de combustibles. La propia Comisión Europea, encuentra que el impacto en los precios de las líneas aéreas es solo marginal y no está motivando que las líneas aéreas ni los pasajeros elijan otros aeropuertos extracomunitarios. La Comisión encuentra que el número de permisos que se necesitan para una ruta en concreto se encuentra ajustado en proporción dentro de las diferentes opciones en comparación con el marco general del comercio de derechos de emisiones de la Unión Europea. El coste medio de los derechos de emisiones se integra como una marca más en el precio del combustible.³³ La Comisión encuentra igualmente que el coste en el precio de los billetes está siendo mínimo, de entre 0.1 y 1,1% en clase turista³⁴.

³¹ Faber J., Brinke L.. “The inclusion of Aviation in to the EU ETS: Economic and Environmental Consequences” ICTDS, International Centre for Trade and Sustainable Development (2011) página 5

³² AITA. Asociación Internacional de Transporte Aéreo. Publicaciones económicas, monitorización de los precios de los combustibles. URL: <http://www.iata.org/publications/economics/fuel-monitor/Pages/price-analysis.aspx>,

³³ Comisión Europea. “Estudio de Impacto de la Comisión Europea de 16 octubre 2013” (2013). URL:http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/docs/swd_2013_430_en.pdf Página 27. URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/docs/swd_2013_430_en.pdf

³⁴ Comisión Europea. “Estudio de Impacto de la Comisión Europea de 16 octubre 2013” (2013). URL:http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/docs/swd_2013_430_en.pdf. Página 28.

Otro factor a calibrar es el impacto en cuanto al control mismo de las emisiones. Este es el objetivo último desde el punto de vista del medioambiente, no lo es la obtención de recursos económicos extraordinarios por parte del regulador, esto es solo un medio para este fin. Se puede entrar a considerar a partir de qué precio esta medida resulta exitosa para la obtención de este fin. Un reciente estudio de CEDelf explica que con los precios actuales, les resulta más barato a los operadores aéreos asumir el sobrecoste de la obtención de derechos de emisiones de otros sectores que tener que implementar medidas para reducir sus propias emisiones.³⁵

4. - REACCIONES INTERNACIONALES

4.1.-INTRODUCCIÓN

Al buscar la Unión una forma de reducir las emisiones de CO2 a través de involucrar a la industria comercial aérea CO2 para los vuelos que operan en el espacio aéreo de la UE en el mercado obligatorio de derechos de emisiones de CO2 se ha producido una situación con repercusiones de ámbito internacional extracomunitario. Ya que por ejemplo, un vuelo Madrid-Tokio operado por JAL, operador extracomunitario, deberá cubrir todas las emisiones de CO2 del mismo, esto es, las que se produzcan no solo en el espacio aéreo de la UE sino también las que se produzcan en terceros países, alta mar y el espacio aéreo japonés. La controversia está servida, ya que se trata de delimitar el auténtico límite jurisdiccional en el comercio y el transporte aéreo de la Unión Europea.

El debate se ha producido, como es en cierta medida lógico en el mundo multipolar del siglo XXI, con los otros grandes bloques comerciales. Así, EE.UU., China e India han manifestado su disconformidad con el sistema unilateral europeo.

Históricamente, como ya se ha comentado, el tratado de Kioto incluyó en sus conversaciones a las emisiones procedentes de la industria de la aviación comercial y encomendaba en su artículo 2.2. a la OACI el desarrollo de una política de control de las mismas, aunque en términos que podríamos definir como vagos. Desde entonces, las distintas Asambleas de la OACI no han concretado medida ninguna, lo que ha precipitado la respuesta unilateral de la UE. Esto no es óbice para que se considere el mandato como no válido

URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/docs/swd_2013_430_en.pdf

³⁵ Faber J., Brinke L., “The inclusion of Aviation in to the EU ETS: Economic and Environmental Consequences” ICTDS, International Centre for Trade and Sustainable Development (2011)

o anulado. Y esta falta de consenso internacional y de falta de adecuación al marco apropiado será la base de muchas de la quejas de otros relevantes actores en la escena internacional.

Por otro lado, es conveniente considerar la existencia de la política de espacios aéreos libres que se concretó en el Acuerdo de Cielos Abiertos realizado entre la Unión Europea y los Estados Unidos. El Acuerdo de Transporte Aéreo se firma el 25 y el 30 de abril de 2007 y es de aplicación provisional a partir del 30 de marzo de 2008 para todos los Estados Miembros. El 24 de junio de 2010 se enmienda vía un Protocolo y Noruega e Islandia se unen al mismo a partir del 21 de junio del año 2011. El Acuerdo tiene “*el objetivo último de la Unión Europea es la creación de un espacio aéreo abierto transatlántico: un mercado único del transporte aéreo entre la UE y los EE.UU. con libre flujo de la inversión y no hay restricciones en los servicios aéreos, incluyendo el acceso a los mercados nacionales de ambos partidos.*”³⁶ Este Acuerdo será recordado ampliamente en la posterior polémica generada por la Directiva.

A pesar del compromiso con el medioambiente de EE.UU. , que expresan las palabras de la presidenta de la Agencia de Protección norteamericana, Gina McCarthy : “*El cambio climático , impulsado por la contaminación de carbono , sobrealimenta riesgos para nuestra salud , nuestra economía y nuestra forma de vida*”³⁷, Estados Unidos fue quien antes reaccionó ante la Directiva. La Asociación para el Transporte Aéreo de América (ATA), junto con las aerolíneas más relevantes del país, utilizaron el Reino Unido como plataforma legal donde recurrir la Directiva. El Reino Unido había sido el primer Estado de la UE en incorporar la Directiva a su ordenamiento interno en 2009. Esto motivó que fuera en ese orden, cercano legalmente al propio derecho común norteamericano, donde se litigará la Directiva.³⁸ Sin embargo, el caso se derivó por parte de Alto Tribunal de Justicia de Inglaterra y Gales a las instancias europeas, ya que solo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) tiene la potestad de declarar inválida legislación emanada de la Unión Europea. El caso levanta polémica, y el seis de octubre de 2011 la Abogada General del TJUE, Julianne Kokott,

³⁶ Comisión Europea. Movilidad y Transporte.

http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/country_index/united_states_en.htm

³⁷URL:<http://yosemite.epa.gov/opa/admpress.nsf/bd4379a92ceceac8525735900400c27/5bb6d20668b9a18485257ceb00490c98!OpenDocument> (traducción propia)

³⁸ Caso C-366/10 ATA http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/10c366_en.pdf

establece que la legislación de la Unión Europea es compatible con los acuerdos internacionales relevantes que se reclamaban en el caso.³⁹

4.2.- COMENTARIOS A LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Como ya se comentó, los demandantes fueron por un lado tres compañías aéreas norteamericanas, en concreto, *American Airlines Inc.*, *Continental Airlines Inc.*, y *United Airlines Inc.*, en el caso identificadas como “las compañías”, junto a la Asociación Americana para el Transporte Aéreo (en el caso, la “ATAA”). Ellos plantearon la cuestión demandando a la Secretaría de Estado para la Energía y el Cambio Climático del Reino Unido, ante el Alto Tribunal de Justicia de Inglaterra y Gales, quien lo refiere en mayo de 2010 al Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que sea este quien resuelva como una cuestión prejudicial. Cabe recordar que corresponde al Tribunal de Justicia de la U.E., sito en Luxemburgo, el supervisar la legalidad de los actos de las instituciones de la Unión Europea, para garantizar su cumplimiento por parte de los Estados Miembros, así como interpretar la ley de la Unión Europea cuando se solicite por parte de Tribunales nacionales de los Estados Miembros, siendo igualmente el Tribunal Supremo al que se han de someter todos los Estados Miembros.⁴⁰

Es un caso complejo, en el que también se presentan como partes la propia OACI, el Consejo nacional de Canadá de líneas aéreas (NACC en sus siglas en inglés), la Federación para el medioambiente en la Aviación, la Federación Europea para el Transporte y el Medioambiente, el Fondo de Defensa del Medioambiente, y la organización *Earthjustice*.

Los demandantes alegaron que la inclusión de las compañías comerciales aéreas en el programa de mercado de derechos de emisión de U.E. vulneraba acuerdos y normas internacionales. Centrándose la demanda en la violación del Protocolo de Kioto, del Acuerdo de Cielos Abiertos de 2007 entre EE.UU y la U.E. y la Convención de Chicago. Entienden igualmente que la Directiva excede la jurisdicción de la U.E. y que en realidad la inclusión en el régimen de emisiones no era sino un arancel o un

³⁹ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Comunicado de prensa n° 104/11. 6 octubre 2011. URL:<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-10/cp110104es.pdf>

⁴⁰ Artículo 19. 3. b del Tratado de Lisboa: “... 3. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará, de conformidad con los Tratados: ... b) con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones...” ;URL: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias0/parrafo/0111113/text_es_files/TUE-TFUE-castellano-INTERNET.pdf página 12

impuesto encubierto. El Tribunal consideró igualmente la defensa del Gobierno del Reino Unido, en la que se alegaba que la Directiva contestada se debía interpretar como una medida de incentivo internacional para motivar a otros Estados a tomar disposiciones similares, siendo compatible con los acuerdos internacionales vigentes.

Fue el seis de octubre de 2011 cuando uno de los ocho Abogados Generales, la Dr. Juliane Kokott, validó la Directiva.⁴¹ Aunque la opinión del Abogado General no es vinculante, si es parte ineludible del proceso de una cuestión prejudicial ante el TJUE⁴² y suele ser tenida extremadamente en cuenta por el mismo. En la opinión de la Abogado General Dr. Kokott, no se encontraron elementos susceptibles de invalidar la Directiva 2003/87 / CE, modificada por la Directiva 2008/101 /CE.

La Abogado General Dr. Kokott encuentra que la Unión Europea no es parte firmante de la Convención de Chicago, ya que esta fue firmada por los distintos Estados que comprenden la U.E., pero no por la U. E. como ente. También recuerda que los entonces 27 Estados miembros pertenecen a la OACI, pero que la U.E. solo tiene carácter de observador en la misma, por lo que no procede contemplar la validez de la Directiva cuestionada a la luz de dicha Convención. El hecho de que la U.E. no haya firmado dicha Convención motiva en sus propias palabras, que no pueda ser sujeto ni estar obligada por la misma: *“El principio general - reconocido también bajo el derecho internacional - del efecto relativo de los tratados se aplica, según el cual los tratados no confieren derechos ni imponen obligaciones a terceros Estados “pacta tertiis nec nocent nec prosunt””*⁴³

⁴¹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea art. 252 “... El Tribunal de Justicia estará asistido por ocho abogados generales. Si el Tribunal de Justicia lo solicitare, el Consejo, por unanimidad, podrá aumentar el número de abogados generales. La función del Abogado General consistirá en presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del Tribunal de Justicia, requieran su intervención.”

URL:http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Monografias0/parrafo/0111113/text_es_files/TUE-TFUE-castellano-INTERNET.pdf página 88

⁴² Bonilla, J.A., “ El Tribunal de Justicia de la Unión Europa”., Universidad de Sevilla . página 8.

URL:<http://personal.us.es/juanbonilla/contenido/CM/LA%20UNION%20EUROPEA/EL%20TRIBUNAL%20DE%20JUSTICIA%20DE%20LA%20UNION%20EUROPEA.pdf>

⁴³ “Opinion of Advocate General Kokott. 6 octubre 2011. Caso C-366/10 -The Air Transport Association of America and Others -(Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division, Administrative Court (United Kingdom))”. Página 23 y 24.

http://ec.europa.eu/clima/news/docs/2011100601_case_c366_10_en.pdf

En cuanto a si la teoría de la Sucesión o Subrogación Funcional, por la que se dictaminó en el Caso C-301/08 del TJUE que la Unión Europea sucedía en sus obligaciones internacionales a la firmante Comunidad Económica Europea en el acuerdo del GATT en el caso de la *International Fruit Company*, la Abogado General encuentra que dicha teoría no es aplicable al caso de forma automática, ya que las competencias en relación al sector de la aviación no se han transferido en su totalidad a la U.E. por parte de los Estados miembros, y de hecho, en varios acuerdos del sector las firmas son tanto por parte de la U.E. como de los Estados miembros de forma individual. Igualmente, la U.E. no se ha sucedido como miembro de la OACI a los Estados miembros.⁴⁴

En lo referente al Protocolo de Kioto, la Abogado General admite que efectivamente el mismo fue ratificado tanto por los 27 miembros de la U.E. en 2011 como por la Comunidad Europea, subrogada a partir del Tratado de Lisboa por la Unión Europea. Sin embargo, encuentra apoyo legal en el propio Tratado para las medidas adoptadas por la Directiva cuestionada. Así, cita el artículo 2.1.a.vii del Protocolo que permite a las partes tomar “medidas para limitar y/o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en el sector del transporte” y recuerda que el mismo Tratado hace alusión explícita al sector de la aviación en su artículo 2.2.⁴⁵ Se afirma igualmente que el Protocolo de Kioto es un tratado general que no tiene consecuencias específicas para los individuos, por lo que no puede ser utilizado para reclamaciones legales individuales, como las de las líneas aéreas. La Abogado General afirma que “... todos los compromisos del Protocolo de Kioto han de ser transpuestos a la ley nacional, y, por consecuencia, no son los suficientemente precisos para ser capaces de tener un efecto directo beneficioso o adverso en individuos”⁴⁶

⁴⁴ Opinion of Advocate General Kokott. 6 octubre 2011. Caso C-366/10 -The Air Transport Association of America and Others -(Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division, Administrative Court (United Kingdom))”. Página 8.

URL:http://ec.europa.eu/clima/news/docs/2011100601_case_c366_10_en.pdf

⁴⁵ “Opinion of Advocate General Kokott. 6 octubre 2011. Caso C-366/10 -The Air Transport Association of America and Others -(Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division, Administrative Court (United Kingdom))”. Página 8.

http://ec.europa.eu/clima/news/docs/2011100601_case_c366_10_en.pdf

⁴⁶ Opinion of Advocate General Kokott. 6 octubre 2011. Caso C-366/10 -The Air Transport Association of America and Others -(Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division, Administrative Court (United Kingdom))”. Página 8.

Si bien el Protocolo de Kioto no parece poder ser reclamado por partes individuales, la Abogado General sí es de la opinión de que los individuos pueden reclamar en base al Acuerdo de Cielos Abiertos. En este caso, se admite que el propio tratado da entrada al concepto de individuo: *“Con todo, por lo tanto, soy de la opinión que el Acuerdo de Cielos Abiertos por su propia naturaleza y lógica en un sentido amplio, afecta al estado legal de los individuos. En procedimientos jurídicos el Acuerdo de Cielos abiertos puede por tanto ser utilizado en principio como punto de referencia contra el cual se pueden revisar los actos de la Unión Europea”*⁴⁷ Por tanto, acepta que se reclame bajo ese Acuerdo, aunque reduce su impacto solo a lo referido a los artículos 7 sobre la aplicación de la normativa⁴⁸ y 15.3. sobre el medioambiente⁴⁹ del mismo en su conclusión provisional por lo que habrá que contrastar la validez de la Directiva 2008/101 en lo que respecta al principio de territorialidad. Sobre este punto, la Abogado General opina que *“La Unión Europea puede invocar el principio de territorialidad en el caso presente.... El despegue y el aterrizaje son elementos esenciales y particularmente característicos de cada vuelo. Si el lugar de partida o de*

Kingdom))”. Página 30. Traducción propia..

http://ec.europa.eu/clima/news/docs/2011100601_case_c366_10_en.pdf

⁴⁷ Opinion of Advocate General Kokott. 6 octubre 2011. Caso C-366/10 -The Air Transport Association of America and Others -(Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division, Administrative Court (United Kingdom))”. Página 34. Traducción propia..

http://ec.europa.eu/clima/news/docs/2011100601_case_c366_10_en.pdf

⁴⁸ Decisión del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Unión europea, reunidos en el seno del Consejo de 25 de abril de 2007 relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo de transporte aéreo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra(2007/339/CE) : “Artículo 7. Aplicación de la normativa.1. Las leyes y reglamentaciones de una Parte relativas a la entrada en su territorio o salida del mismo de aeronaves dedicadas a la navegación aérea internacional, así como a la operación y navegación de dichas aeronaves en el interior del territorio de esa Parte, se aplicarán a las aeronaves utilizadas por las líneas aéreas de la otra Parte, las cuales cumplirán dichas leyes y reglamentaciones cuando entren en el territorio de una Parte o salgan del mismo, y mientras permanezcan en él.”

⁴⁹ Decisión del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros de la Unión europea, reunidos en el seno del Consejo de 25 de abril de 2007 relativa a la firma y la aplicación provisional del Acuerdo de transporte aéreo entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos de América, por otra (2007/339/CE) : “Artículo 15. Medio ambiente 3. Cuando se establezcan medidas ambientales se observarán las normas aprobadas por la Organización de Aviación Civil Internacional en los anexos al Convenio, excepto si se han notificado diferencias. Las Partes aplicarán cualesquiera medidas ambientales que afecten a los servicios aéreos amparados por el presente Acuerdo, de conformidad con el artículo 2 y el artículo 3, apartado 4, del presente Acuerdo.”

*destino es un aeródromo dentro del territorio de la Unión Europea se dará un vínculo territorial adecuada para que el vuelo en cuestión que sea incluido en el régimen de comercio de emisiones de la UE.”*⁵⁰

Como suele pasar, la decisión del caso C-366/10, publicada el 21 de diciembre de 2011 sigue las directrices de la opinión de la Abogado General. Concluyendo en su decisión final que *“El examen de la Directiva 2008/101 no ha puesto de manifiesto elementos que puedan afectar a su validez.”*⁵¹

Así pues, no había impedimentos por parte de los órganos judiciales supremos europeos para que la Directiva desplegara sus efectos.

4.3.- REACCIONES A PARTIR DE LA SENTENCIA

Eso motivó una respuesta casi inmediata por parte de EE.UU. a finales del año 2011. Así, encontramos que la secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton y el secretario de Transporte estadounidense Raymond H. LaHood han declarado que *“se oponen fuertemente por motivos legales y políticos”* a la aplicación de la Directiva de Aviación de los Estados Unidos a las compañías aéreas e instó a la UE a detener, suspender o retrasar la aplicación de la Directiva en su carta a la Comisión Europea de 16 de diciembre de 2011, al tiempo que se *“urge a la Unión Europea y a sus Estados Miembros dentro de sus respectivas competencias a volver a trabajar con, y no contra*

la Comunidad Internacional, en el foro multilateral apropiado, la OACI, para afrontar el importante desafío de la reducción de emisiones en el sector aéreo”. En esta carta se incluye, además, un listado provisional de naciones opuestas a la medida.⁵²

Muy poco antes, el 24 de octubre de 2011, la Cámara de Representantes de EE.UU. aprobó un proyecto de ley que haría ilegal para las compañías aéreas de los Estados Unidos cumplir con la Directiva de la UE. En la misma,

⁵⁰ Opinion of Advocate General Kokott. 6 octubre 2011. Caso C-366/10 -The Air Transport Association of America and Others -(Reference for a preliminary ruling from the High Court of Justice of England and Wales, Queen’s Bench Division, Administrative Court (United Kingdom))”. Página 48. Traducción propia..

⁵¹ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 21 de diciembre de 2011. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=117193&pageIndex=0&doclang=es&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=246866>

⁵² Carta de fecha 16 de diciembre de 2011 de la secretaria de Estado Hillary Clinton y el secretario de Transporte de Raymond H. LaHood. <http://www.nbaa.org/ops/environment/eu-ets/20111216-eu-ets-us-state-department-clinton.pdf>.

en un tono poco diplomático, pero que despliega efectos legales poco concretos, se llega a enunciar que “ *no hay seguridad de que los ingresos provenientes del Sistema de Comercio de Emisiones será usado con los propósitos medioambientales de la aviación por parte de los Estados miembros de la Unión Europea que los recauden*” (sección 2, punto seis) y en la misma, se prevé que el secretario de transporte norteamericano “ *prohibirá a un operador de una nave aérea de los Estados Unidos participar en cualquier sistema de comercio de emisiones establecido unilateralmente por la Unión Europea*” (sección 3).⁵³

Este proyecto de Ley es firmado por el Presidente Obama y se convierte en Ley Pública (*Public Law*) el 27 de noviembre de 2012⁵⁴. Una Ley de articulado exiguo, en el que de forma general se otorga al Secretario de transporte norteamericano la potestad de prohibir a los operadores aéreos estadounidenses el participar el mercado de emisiones de la UE al considerarlo unilateral. El marco normativo es muy vago en lo que se refiere a auténticas penalizaciones específicas para quien lo vulnerara, pero otorga un marco general que permitiría desarrollar el detalle de esta norma.⁵⁵

Esta legislación no suponía un marco legal concreto con normativa específica ni punitiva para aquellas compañías aéreas comerciales norteamericanas que decidieran incluirse en el régimen europeo. Tampoco se ha involucrado a la Organización Mundial del Comercio en la controversia hasta la fecha. Pero ya en ese momento, principios de 2012, la Comisión cobra plena consciencia de hasta qué punto va a ser fuerte oposición internacional a su Directiva.

Por otro lado, la República Popular China ha afirmado que la inclusión de sus compañías aéreas en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE viola la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio climático (CMNUCC) al vulnerar el principio de responsabilidad común pero diferenciada (BCRD). Este principio enuncia la idea de que no se deben esperar un nivel de esfuerzo similar entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo a la hora de reducir sus emisiones de CO₂ y que esta

⁵³ <https://www.govtrack.us/congress/bills/112/hr2594/text>

⁵⁴ Public Law No: 112-200. <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/senate-bill/1956/text>
<https://www.congress.gov/112/bills/s1956/BILLS-112s1956enr.pdf>

⁵⁵ “Sec. 2. Prohibición de participación en esquema de comercio de emisiones de la Unión Europea. (a) EN GENERAL.- El Secretario de Transporte prohibirá a cualquier operador de una aeronave civil de los Estados Unidos el participar en el régimen de comercio de emisiones establecido unilateralmente por la Unión Europea en la Directiva de la UE 2003/87 / CE de 13 de octubre de 2003, en su versión modificada ,” (traducción propia)

inclusión también vulneraría igualmente la Convención Internacional sobre Aviación Civil Internacional (OACI , también conocida como el Convenio de Chicago) la cual adoptó una declaración oponiéndose a aquellas partes de la Directiva sobre la Aviación de la UE que obliga a las compañías aéreas de terceros países a comprar derechos de emisión.⁵⁶ Igualmente, amenazó con llevar el asunto ante los Tribunales alemanes. Según sus cálculos, la inclusión de las compañías aéreas chinas en el esquema de emisiones europeo les supondría un coste de 2400 millones de yuanes en el año 2020, algo inasumible en un país que no es parte del apéndice 1 del Tratado de Kioto.⁵⁷

La presión china se acentúa y no solo de forma unilateral. Por una lado, firma junto a la Federación Rusa una declaración conjunta el 7 de julio de 2011 sobre la “inclusión de actividades aéreas en el sistema de mercado de derechos de emisiones de la Unión Europea” condenando la misma y no excluyendo la posibilidad de llevar a cabo medidas de presión al respecto. Así mismo, contempla la toma de medidas adicionales, tales como compensaciones fiscales a las líneas aéreas chinas afectadas o incluso poniendo en duda la compra de aviones procedentes de la industria europea, los Airbus 330 y 380, en favor de sus competidores de Boeing.⁵⁸

La India también protestó ante esta medida unilateral por parte de la Unión Europea. El Ministro de medioambiente indio Natarjan escribió una carta de aviso a entonces comisaria de medioambiente, Connie Hedegaard el 28 de diciembre de 2011, en la que avisaba que *“enérgicamente insto a la UE a reconsiderar y revertir la decisión de aplicar el régimen de mercado de emisiones a las compañías aéreas no -UE ... La India está convencida de que una medida unilateral como la que se propone adoptar la Unión Europea , se destaca no sólo en la violación de los Principios y Disposiciones de la Convención (internacional para el cambio climático),*

⁵⁶ “Statement by the China Air Transport Association (CATA) on the EU ETS” (Mar. 10, 2011). URL: <http://www.wcarn.com/cache/news/13/13140.html>

⁵⁷ Leung A. , Suhartono H . Artículo en Reuters.: “China airlines won't pay EU carbon tax: industry body” ., (04 enero 2012) URL: <http://reuters.com/article/2012/01/04/us-airlines-carbon-tax-asia-idUSTRE8030mc20120104>

⁵⁸ Verki M., Tanveer A., Rogalla von Bieberstein K. , Haywood C., Prof. Yong-Min Bian, De Andrade Correa F. , Marsolais-Ricard S “Legal analysis on the inclusion of civil aviation in the European Union emissions trading system” CISDL-Centre for International Sustainable Development Law (2012). Página 18.
http://cisdl.org/public/docs/news/CISDL_EU_ETS_Expansion_Legal_Brief.pdf

sino que no será un buen augurio para el éxito de las futuras negociaciones sobre el cambio climático " .⁵⁹

4.4.- LA SITUACIÓN ACTUAL

En este contexto de controversia internacional legal y con el cumplimiento de la primera fase de inclusión a punto de realizarse la Comisión decidió de forma un tanto sorprendente en noviembre de 2012 suspender provisionalmente la inclusión de la aviación internacional en el mercado de emisiones. Esta suspensión era breve, de tan solo un año. Y no suponía una exclusión durante ese periodo de tiempo, ya que terminado el mismo, se vuelve a “poner en marcha el reloj” del programa de inclusión, que sigue incluyendo al año 2012 y la fase del 2013-2020. Tampoco era un criterio para todos los vuelos, ya que todos los vuelos dentro del Espacio Económico Europea no se encontraban bajo los efectos de “parar el reloj”. El propósito declarado de la decisión de “parar el reloj” era dar oportunidad a la Organización de Aviación Civil Internacional (“OACI”) para tratar de negociar un acuerdo global frente a las emisiones de la aviación internacional en la reunión de la Asamblea de la OACI en septiembre / octubre de 2013, en Montreal, Canadá.

Allí, el cuatro de octubre, la OACI concluyó dos semanas de negociaciones en las que se acuerda desarrollar un sistema global en base a un modelo de mercado de derechos de emisiones. Este sistema se denominó MBM (Medidas Basadas en criterios de Mercado), y sigue las líneas que la OACI ya había adelantado en 2011.⁶⁰

Este acuerdo hizo así mismo un llamamiento para que estas medidas se pudieran acordar finalmente en la próxima Asamblea de 2016 con el objetivo de que el Sistema se pudiera implementar en el año 2020. Esto, es, no se llegó a ningún acuerdo vinculante y se pospuso la decisión al 2016.⁶¹ El propio texto del acuerdo de la Asamblea 38 de la OACI de Montreal lo recoge explícitamente al afirmar “*Recordando la Resolución A37-19 de la Asamblea en virtud de la cual se pedía al Consejo que, con el apoyo de los Estados miembros, emprendiera la labor de determinar un marco para las*

⁵⁹ URL: http://www.upi.com/Business_News/Energy-Resources/2012/01/11/India-protest-EU-airline-emissions-tax/UPI-25031326279600

⁶⁰ “Hoja de ruta global y eficaz de medidas basadas en criterios de mercado”. Revista de la OACI volumen 66, número 3, 2011. URL: http://www.icao.int/publications/journalsreports/2011/6603_es.pdf

⁶¹ Comunicado de prensa de la OACI./20 -2013. Página 4. <http://www.icao.int/Newsroom/News%20Doc%202013/COM.36.13.A38.Closing.SP.pdf>

*medidas basadas en el mercado (MBM) para la aviación internacional, incluida una explicación más a fondo de los principios rectores que se enumeran en el Anexo, para someterlo a la consideración del 38º período de sesiones de la Asamblea de la OACI...9.- Acepta examinar, en su 39º período de sesiones, la meta mencionada en el párrafo 7 en vista de los avances que se hayan hecho hacia su concreción, los estudios con respecto a la viabilidad de alcanzar la meta y la información pertinente de los Estados;”*⁶²

No solo eso, sino que además, la Asamblea rechazó las propuestas tendentes a por lo menos incluir los vuelos dentro de un espacio aéreo en concreto dentro de un sistema local de mercado de derecho de emisiones. Esto daría cobertura legal internacional a parte de la Directiva comunitaria y fue propuesto por el propio Consejo de la OACI. Este concepto de los vuelos dentro de una “espacio aéreo soberano” se rechaza en la votación de la Asamblea.

Lo que la Asamblea aprueba en lo que concierne a mercados de derecho de emisión regionales se resuelve afirmando que “... *Resuelve que los Estados, al diseñar nuevas MBM y al implantar MBM existentes para la aviación civil internacional, deberían: a) participar en consultas y negociaciones bilaterales y/o multilaterales constructivas con otros Estados para lograr un acuerdo; y b) otorgar exenciones para la aplicación de MBM en rutas hacia y desde Estados en desarrollo cuya porción de las actividades de aviación civil internacional esté por debajo del umbral del 1% de las toneladas-kilómetros de pago totales de las actividades de la aviación civil internacional, hasta que se implante el plan mundial*”⁶³ Esto implica que la Unión Europea debería realizar acuerdos bilaterales entre sus Estados miembros y terceros países para incluir a las aviaciones comerciales respectivas en su mercado de derecho de emisiones y que además, tal y como defendía la República Popular China en sus objeciones a la Directiva de 2008, estas medidas, siguiendo el anexo 1 del protocolo de Kioto, no podrían ser en ningún caso aplicable a Estados considerados en vías de desarrollo. Todo ello, muy alejado del espíritu manifestado por la Comisión en cómo controlar el problema hasta la fecha.

⁶² Asamblea ICAO 38. Resoluciones adoptadas por la asamblea. Noviembre 2013. A38-18. http://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/Resolutions/a38_res_prov_es.pdf , página 102 y página 105.

⁶³ Asamblea ICAO 38. Resoluciones adoptadas por la asamblea. Noviembre 2013. A38-18. http://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/Resolutions/a38_res_prov_es.pdf , página 106.

La respuesta de la Comisión fue la de publicar en octubre de 2013 una propuesta, que se esperaba que tomara la forma de Directiva, que adoptará el concepto de “espacio soberano”. Esto supone de facto desechar las resoluciones de las Asamblea de la IACI antes mencionada, ya que esta Asamblea rechazó este concepto. Sin embargo, esta iniciativa ve la luz como Reglamento, el Reglamento (UE) N° 421/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo.

5.- IMPACTO EN EL SECTOR TURÍSTICO

Los rápidos desarrollos en el campo de la tecnología y de la industria turística tienen un impacto directo en todos los sectores de la sociedad moderna. Estos avances se ven impulsadas por la aparición de nuevas y más baratas formas de alojamiento y de transporte turístico, con la información en grandes autopistas y redes de comunicación, incluida Internet, a través de las cuales prácticamente cada vez más amplias capas de rentas medias acceden a la posibilidad del viaje en masa a lugares lejanos. Es un hecho que no deja de crecer año tras año. La industria del turismo tiene cada vez un mayor impacto en la economía mundial. Y los últimos años, azotados por una severa crisis económica, no han disminuido el crecimiento y la importancia del sector turístico: *“La industria del viaje y del turismo ha conseguido permanecer resistente de forma relativa en el presente año (2013) a pesar de la incertidumbre en las perspectivas económicas globales, que se han caracterizado por un frágil crecimiento económico global, tensiones macroeconómicas, y un alto índice de desempleo en muchas naciones. De hecho, el sector se ha beneficiado del continuado proceso de globalización: El viajar se ha incrementado en mercado maduros y en particular, se ha visto impulsado por un creciente poder adquisitivo en las clases medias de muchos países en desarrollo”*.⁶⁴

La contribución total del transporte y el turismo en el mundo, incluyendo los gastos indirectos derivados de la industria, las inversiones gubernamentales a estos efectos, y toda la actividad relacionada en un sentido amplio con el transporte y el turismo ha venido cifrada en con un impacto en la economía a nivel mundial de 990 mil millones de dólares americanos (un 9,5% del PIB mundial) en 2013 y se prevé que crezca un 4,3% en 2014, siguiendo su escalada hasta el año 2024 cuando se prevé que alcance a suponer el 10,3% del PIB mundial de eses momento. Su impacto en el empleo también será extraordinario. Se calcula que en la actualidad el

⁶⁴ Blake J. , Chiesa T. “The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013” (2013) World Economic Forum. Página 17. (traducción propia)

sector del turismo da empleo a más de 265 millones de personas en 2013 y supondrá en el año 2024 un 10,2% del total del empleo mundial, dando trabajo a más de 346 millones de personas.⁶⁵

Este impacto en volumen es mayor en países desarrollados como Francia, Estados Unidos o España, que lideran el listado de países más visitados⁶⁶, pero en porcentaje, se hace notar más en las naciones en vía de desarrollo, constituyendo en muchas ocasiones la base del PIB de muchos de ellos, hasta el punto de que como recoge la Organización Mundial del Turismo, en el año 2011, el turismo es la primera o la segunda fuente de ingresos en veinte de los cuarenta y ocho países menos desarrollados del mundo, y en algunos de ellos representa el 25% del PIB.⁶⁷ Esto supone un impacto de esta industria a nivel global : *“La última década ha visto un marcado crecimiento en la atención que los gestores políticos, expertos en desarrollo y líderes de la industria vienen prestando a la contribución que el sector del turismo hace en muchos países, especialmente en las naciones en desarrollo. Por ejemplo, solamente dentro de las Naciones Unidas, la Comisión para el comercio y el desarrollo de las Naciones Unidas promociona la importancia del turismo en las naciones menos desarrolladas y la Organización Mundial del Turismo no solo es una Agencia exclusivamente dedicada al turismo dentro de las Naciones Unidas, sino que ha creado incluso una fundación internacional para mejorar su contribución al desarrollo (Fundación internacional para un turismo sostenible – eliminando la pobreza de la OMT o ST-EP, como se la conoce por su nombre en inglés)”*⁶⁸

La Unión Europea y el Reino de España en particular son líderes tanto en el sector turístico como en la concienciación sobre el problema del cambio climático. A nivel mundial, la industria del turismo y el transporte en Unión Europea generó negocio por valor de más de 550 mil millones de dólares americanos en el año 2013, más del 25% del total mundial (2 billones 155

⁶⁵ World Travel and Tourism Council. “Travel and Tourism economic impact 2014. World” (2014) Página 5.

⁶⁶ Datos 2014: URL: <http://www.efe.com/efe/noticias/espana/economia/soria-dice-que-espana-mantiene-como-tercer-destino-turistico-mundial/1/8/2510737>

⁶⁷ Fundación internacional para un turismo sostenible –eliminando la pobreza de la OMT (ST-EP)“Tourism and Poverty Alleviation” URL: <http://step.unwto.org/content/tourism-and-poverty-alleviation-1>

⁶⁸ Ashley C., De Brine P., Lehr A., Wilde H. “The role of tourism sector in Expanding Economic Opportunity” The Fellows of Harvard College Overseas Department Institute. (2007) . Página 6. (traducción propia)

mil millones de dólares americanos) y se espera que para el 2024 genere 744,6 mil millones de dólares.⁶⁹ El caso español es un ejemplo extremo de la relevancia del sector turístico. La industria del viaje y del turismo no solo supone un gran porcentaje del PIB y del empleo en España a pesar de la crisis de los últimos años “Según la información del Instituto de Turismo de España, en el año 2013 llegaron a España un total de 60,7 millones de turistas extranjeros, cifra superior en un 5,6% a la alcanzada el año precedente y récord de toda la serie histórica. Este buen dato viene a consolidar el crecimiento experimentado en los ejercicios anteriores tras el importante descenso sufrido consecuencia de la crisis.... Por su parte en el primer trimestre 2014, los trabajadores activos en el sector turístico español fueron de 2.498.765, lo que supone un crecimiento del 0,3% con respecto al mismo periodo 2013”⁷⁰. Igualmente, los viajeros que vienen a nuestro país se consolidan desde otros Estados miembros de la Unión Europea y aumentan desde destinos cada vez más lejanos y por tanto, con mayor contaminación generada por su transporte en vuelos de larga distancia. La Comisión Europea constata esta situación: “gracias a las políticas gubernamentales de promoción del turismo y los procedimientos de otorgamiento de visados simplificados, las llegadas procedentes de China, Rusia, Brasil y México se ven constantemente en aumento (en España) atraídas por la comida, el vino, las compras, las playas y el alojamiento de alto nivel. Además, muchos consumidores del norte de Europa continúan eligiendo este país para vacaciones y viajes de corta duración”.⁷¹ Es muy notable recalcar el hecho de que el 80,4% de estos turistas acceden a España a través de medio aéreos, lo que recalca la relación sinérgica entre turismo y transporte aéreo.⁷²

Igualmente, en la relación entre turismo, aviación y gases de efecto invernadero hay dos puntos principales a considerar.

⁶⁹ World Travel and Tourism Council. “Travel and Tourism economic impact 2014. World” (2014) Página 15.

⁷⁰ Ministerio de Industria, Energía y Turismo del Reino de España “Informe anual 2013.Subdirección general de estudios, Análisis y planes de actuación. Ministerio de Industria, Energía y Turismo del Reino de España” (30 junio 2014). Páginas 115 y 127.

⁷¹ Comisión Europea. “Tourism industry sub-sectors. Country report. Spain.” (marzo 2014). Página 14. (traducción propia) URL: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/tourism-business-portal/documents/business/internationalisation/spain_country_report.pdf

⁷² Ministerio de Industria, Energía y Turismo del Reino de España “Informe anual 2013.Subdirección general de estudios, Análisis y planes de actuación. Ministerio de Industria, Energía y Turismo del Reino de España” (30 junio 2014). Página 119.

El primero es el tamaño de la industria de turismo. El turismo es una las mayores industrias globales. *“El ingreso total de exportaciones generadas por el turismo recibido, incluido el transporte de pasajeros, superó los 1,2 billones de dólares americanos en 2011, o lo que es lo mismo, 3,4 millones de dólares americanos al día de promedio. Las exportaciones relacionadas con el turismo representan el 30 % de las exportaciones mundiales de servicios comerciales y el 6% de las exportaciones totales de bienes y servicios. A nivel mundial, en la categoría de exportaciones, el turismo ocupa el cuarto lugar de volumen después de los combustibles, los productos químicos y los alimentos”*⁷³

Desde que la aviación comenzara sus actividades comerciales ha establecido una relación simbiótica con el turismo. El turismo significa conectividad y gran parte de esa conectividad proviene de la industria de la aviación comercial. Este cambio en el sector turístico muestra un doble efecto. Por un lado, la industria del turismo contribuye al efecto invernadero. Por otro, muchas de las principales zonas turísticas del mundo se encuentran en las zonas potencialmente con mayor riesgo de exposición a las consecuencias del calentamiento global. Consecuentemente, la Organización Mundial del Turismo de las Naciones Unidas tiene al cambio climático como una de sus mayores preocupaciones. Y muy especialmente en lo que atañe a la industria de la aviación comercial, está intentado encontrar un punto de equilibrio entre ambas caras de la moneda: *“A nivel mundial, la OMT está trabajando junto con la OACI y con otros organismos de la industria - notablemente la WTTC y la IATA – con el objetivo de aumentar la coordinación entre el transporte aéreo y el turismo. El método consiste en posicionar el transporte aéreo y el turismo como un conjunto, como una industria estratégica, como un núcleo interconectado, que hable con una sola voz en cuestiones como la liberalización, la seguridad y asesoramiento en general, el cambio climático, los problemas relacionados con los temas de impacto económico y fiscal.”*⁷⁴

El segundo factor a tener en cuenta es el crecimiento de la industria del turismo. Como se ha explicado en capítulos previos, el remarcable crecimiento hasta la fecha, así como las proyecciones a futuro de las

⁷³ “Global Report on Aviation” UNWTO (United Nations World Tourism Organisation) (2012) Página 10. http://www.everis.com/global/WCLibraryRepository/References/tourism_study.pdf (Traducción propia)

⁷⁴ “Global Report on Aviation” UNWTO (United Nations World Tourism Organisation) (2012) página 12 http://www.everis.com/global/WCLibraryRepository/References/tourism_study.pdf (traducción propia)

emisiones provenientes de industria de la aviación comercial han sido la principal causa de motivación para la regulación unilateral europea. El número de turistas que llegan o parten por vía aérea no deja de aumentar, como prevé la OMT.

A un nivel práctico la principal preocupación para la industria de la aviación es el coste. Más transporte aéreo significa mayor volumen y mayores costes en adquirir derechos de emisión de gases de efecto invernadero. ¿Cómo se verá su estructura de costes afectada? Los operadores aéreos tendrán que afrontar costes operativos adicionales. Sin embargo, el impacto de estos costes depende de varios factores: dependerá de su eficacia en la gestión del combustible, de su eficacia operativa y sobretodo, de hasta qué punto son capaces de trasladar ese coste al usuario final, al viajero. Aquí se entra en una dinámica de competencia general en el libre mercado, ya que ante la disyuntiva de encarecer los precios para compensar este sobrecoste, cada operador tomará decisiones ejecutivas según sus propias políticas, situación en sus balances, planes de crecimiento a medio y largo plazo, momento económico y de consumo y otros factores que entiendan sean de consideración.

Algunos estudios cifran el coste del impacto de estas medidas en los precios de los billetes aéreos y en la demanda que tendrán esos billetes. Las estimaciones que se barajan oscilan entre una subida de un euro a seis euros con sesenta céntimos de media en los billetes de vuelos de corta distancia. Para los billetes de vuelos de media distancia, se calcula una subida de entre un euro y ochenta céntimos y nueve euros. Para los billetes de larga distancia, entre ocho y cuarenta euros⁷⁵.

Por el momento, la industria está disfrutando de combustible barato y una congelación con respecto a la adquisición de derechos de emisión por parte de la UE. Quedará por ver cómo va a reaccionar si las condiciones cambian. Por el momento, los precios bajos en el combustible no han repercutido en los precios de los billetes, esto es, en el consumidor final, para disgusto expreso por varias Administraciones Públicas. Según se ha recogido en prensa, en enero de 2015 la ministra Pastor declaró en relación con la

⁷⁵ Faber J., Brinke L., “The inclusion of Aviation in to the EU ETS: Economic and Environmental Consequences”. ICTDS, International Centre for Trade and Sustainable Development (2011) . Página 6

bajada del precio del petróleo que era hora de que "*lo note la ciudadanía, algo que hasta ahora no ha ocurrido*"⁷⁶

6.- CONCLUSIONES.

La industria de la aviación comercial se encuentra vinculada al concepto de globalización. Un mundo globalizado es un mundo conectado. Y es la industria de la aviación comercial la que nos permite viajar grandes distancias. Ya sea por negocio o por placer, la relevancia de la industria de la aviación comercial no hará más que crecer. Y es conveniente recalcar la idea de que un sector global requiere de un foro internacional de entendimiento.

La importancia de la industria de la aviación comercial justificó la creación de una agencia internacional para la misma ya en 1944. La OACI ha sido desde entonces el punto de reunión y de coordinación para una industria cada vez más compleja. Gran variedad de organizaciones y Estados desempeñan ahora un papel en ella. Muchos actores internacionales significa muchos intereses a menudo contrapuesto y esto supone una complicación añadida lógica a la hora de poder ofrecer soluciones prácticas y acuerdos que comprometan auténticamente en ese foro, incluso cuando el tema que se considera tiene calado y atención pública, como es el caso del cambio climático. Esto supone que todo acuerdo que suponga una vinculación real y efectiva de los órganos y Estados miembros se ha retrasado hasta la A39 del año 2016 como muy pronto.

Del mismo modo hay que entrar a considerar el hecho de que una industria en crecimiento significa un problema en crecimiento. Los precios de los combustibles, la mejor marcha de la economía mundial, el aumento de rentas en las clases medias de lugares lejanos entre sí, ha hecho que las perspectivas de un gran crecimiento en las emisiones de la industria de la aviación comercial sean una realidad presente y predecible en los años venideros. Así pues, el mundo se enfrenta a la realidad de un sector cada vez más relevante en la economía, cuyas emisiones GEI no se encuentran reguladas de forma vinculante ni global bajo el Protocolo de Kioto o cualquier otro acuerdo internacional. Las compañías aéreas no tienen que compensar la creciente presencia de sus emisiones a través de la compra de derechos de emisión de otros sectores. No a nivel global. Esto, unido al hecho

⁷⁶ Europapress. "*Fomento instará a aerolíneas y navieras a repercutir en sus tarifas la bajada del precio del petróleo*" (14 enero 2015).

URL: <http://www.europapress.es/turismo/transportes/aerolineas/noticia-fomento-instara-aerolineas-navieras-repercutir-tarifas-bajada-precio-petroleo-20150114120557.html>

de que la UE ya tenía un programa compraventa de derechos de emisión diseñado para que la UE cumpla con sus obligaciones derivadas en virtud del Protocolo de Kioto y de sus propios objetivos estrictos para las emisiones de GEI, ha supuesto que se diera el siguiente paso lógico, esto es, que la Comisión Europea sumara el impacto de estos factores, y así tomara la decisión unilateral de incluir al sector de la aviación comercial dentro del marco general. No obstante, la globalización significa también que hay otros Estados de gran relevancia y peso internacional en el mundo y que hayan reaccionado al sentir el impacto de estas medidas en sus intereses y compañías nacionales. En un mundo civilizado, este tipo de controversias, finalmente han de encontrar soluciones en el poder judicial. Y al encaminar la cuestión antes los órganos judiciales pertinentes, la resolución final del Tribunal de Justicia de la UE consideró dentro de los tales obligaciones internacionales de la UE la capacidad de poder incluir al sector de la aviación comercial internacional, independientemente del origen o pertenencia comercial de la empresa de transporte aéreo afectada, en el régimen del mercado de derecho de emisiones comunitario.

Esto llevó a una reacción contundente por parte de algunos de los principales actores internacionales: Estados Unidos, China y la India, ya que no estaban satisfechos con las consecuencias para sus industria de transporte comercial aéreo de la normativa emanada de la UE. Esta situación se intensificó una vez se conoció la sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La situación se encuentra actualmente en suspenso, ya que la Unión Europea es consciente de que no está sola a la hora de afrontar este tipo de asuntos globales y podemos considerar que es poco probable que desee escalar esta situación de tal forma que desembocara en forma de guerra comercial. Con esta situación, actualmente la UE ha tomado la decisión de tomarse su tiempo para que se pueda llegar a una solución internacional dentro de las Asambleas de la OACI, consciente de que el resto del mundo la observa al ser la principal región económica que toma de decisiones y que ha tomado conciencia sobre el aumento del problema del cambio climático. Esto hace que se aumente la presión y se llegó a una Asamblea 39 de la OACI en 2016 con la firme decisión de tomar compromisos realmente vinculantes para todos los actores implicados. Hasta el momento, el mercado de derechos de emisiones de CO2 europeo para la industria de la aviación sólo se aplica para vuelos internos de la UE locales.

El turismo también está vinculado con el concepto de conectividad. Ha habido una conexión interdependiente entre la aviación comercial y el turismo desde que el primer vuelo comercial despegó y esta relación

simbiótica nunca ha dejado de ser una realidad: *"La aviación desempeña un papel central en la promoción del turismo. Más del 52% de los turistas internacionales ahora viajar en avión"*⁷⁷. Y en el caso español, el 80,4% de los turistas llegan a través de los aeropuertos⁷⁸. La aviación comercial también está creciendo en importancia al llevar a los turistas a diferentes partes del mundo. Si los precios del transporte subieran para los viajeros, a continuación, toda la industria que es el cuarto más grande dentro de una industria global sufriría. Estos no supone necesariamente un impacto negativo, ya que los fondos extras que se dediquen a la adquisición de derechos de emisiones, si bien pueden encarecer el producto final, se pueden dedicar a proyectos relacionados con el medioambiente allí donde más se necesita, muchas veces en países en vías de desarrollo que necesitan el turismo para aumentar sus rentas y nivelar sus balanzas comerciales, pero que también son quienes sufren en mayor medida las consecuencias del calentamiento global.

Aunque en la actualidad los precios del petróleo están muy a la baja, esta situación puede describirse como volátil, y no podemos aventurar cual será la situación en la A39. De hecho, y por el momento, los precios bajos en el combustible no han repercutido en los precios de los billetes, esto es, en el consumidor final, para disgusto expreso por varias Administraciones Públicas.

En cierto sentido, la polémica actual es un capítulo más de la vieja pregunta: ¿quién debe llevar la carga de la lucha contra el cambio climático? En última instancia, el principio de responsabilidad común pero diferenciada sigue siendo el núcleo del debate. *"El principio de" responsabilidad común pero diferenciada "evoluciona a partir de la noción de" patrimonio común de la humanidad "y es una manifestación de los principios generales de equidad en el derecho internacional. El principio reconoce diferencias históricas en las contribuciones de los Estados desarrollados y en desarrollo a los problemas ambientales globales, y las diferencias en su respectiva capacidad económica y técnica para hacer frente a estos problemas."*⁷⁹. ¿Qué países deben llevar esa carga? Si, como se infiere, la

⁷⁷ URL: <http://aviationbenefits.org/social-development/tourism/> (traducción propia)

⁷⁸ Informe anual 2013. Subdirección general de estudios, Análisis y planes de actuación. Ministerio de industria, Energía y turismo del Reino de España. página 119.

⁷⁹ KhalfanA., Cordonier Segger M.C., The Centre for International Sustainable Development Law (CISDL) "The Principle of Common But Differentiated Responsibilities: Origins and Scope"(26 agosto. 2002) URL: http://cisdl.org/public/docs/news/brief_common.pdf (traducción propia)

industria de la aviación comercial contamina tanto como algunos Estados desarrollados y es capaz de ejercer presión en los órganos de decisión con la misma influencia y resultados que si fuera un Estado en sí misma, ¿no debería asumir responsabilidades similares a las de cualquier Estado desarrollado, como los firmantes del anexo 1 del PK, y contribuir con el mismo grado de compromiso al esfuerzo común para frenar las emisiones de los GEI y el cambio climático? La lógica detrás de esta idea cristalizaría con la contribución de la poderosa y rica industria de la aviación a los esfuerzos de los países en desarrollo a través de las Unidades de Reducción de Emisiones o URE o de los programas Mecanismo de Desarrollo Limpio, MDL. Esto suena razonable y ético y es uno de los métodos propuestos por la Unión Europea.

La Unión Europea se ve a menudo a sí misma como el único actor internacional realmente que está tomando realmente medidas comprometidas para con las emisiones de GEI y para evitar el calentamiento límite de 2°C por encima de los niveles pre-industriales, que protegerían especialmente los países de menor renta de los efectos del cambio climático. La UE, que lidera el atractivo turístico mundial, está imponiéndose a sí misma la hoja de ruta más ambiciosa del mundo hacia la reducción de los GEI.⁸⁰

*"Los Estados miembros se han dado cuenta de la importancia de las crear una economía de pocas emisiones de carbono para cumplir con sus responsabilidades en la prestación a los ciudadanos europeos de un crecimiento económico sostenible, de un empleo seguro, y de un alto nivel de vida ... con el fin de reducir las emisiones en un 80-95% para el año 2050 .. en particular esto puede lograrse mediante la revisión del Sistema de comercio de Emisiones, una herramienta fundamental para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)."*⁸¹. Los compromisos de la Unión también parecen bien encaminados a conseguir buenos resultados en el punto medio de que supone el año 2020. La Comisión Europea tiene la clara sensación de que el enfoque europeo a la hora de reducir este problema está funcionando⁸². Igualmente, la UE tiene como miembros a algunos de los países líderes en materia de turismo. En 2013 Francia fue el país más visitado del mundo, España fue el tercer país más visitado después de los EE.UU. e

⁸⁰ URL:http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm

⁸¹ Ulmann L. European Commission. "The European files-Energy and climate, what strategies for Europe" magazine. (marzo-abril 2014). Página 3 (traducción propia)

⁸² URL:http://ec.europa.eu/clima/policies/roadmap/index_en.htm

Italia fue el quinto⁸³. La UE es un imán pues para la aviación comercial, especialmente en lo referente al turismo. También es sede de algunas de las compañías aéreas más importantes del mundo⁸⁴. Y sin embargo, la Comisión Europea estima como justa y ponderada imponer la carga de los costes adicionales que supone el adquirir derechos de emisiones a la industria del transporte aéreo con el fin de mitigar los efectos del calentamiento global.

Los países del mundo desarrollado han prometido miles de millones para luchar contra los efectos del cambio climático en los países en desarrollo. Muchos países en desarrollo dependen de la industria del turismo. ¿De dónde vendrá ese dinero? ¿Serán los mismos agentes que se benefician con la industria del turismo los que se unan este esfuerzo? La UE, los Estados Unidos e incluso China ya se han comprometido a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. Sólo el tiempo dirá si estos esfuerzos serán acompañados por una industria que tiene el tamaño de un Estado. Será en su propio beneficio, antes de la gallina de los huevos de oro que es para ella el turismo, sea consumida por el cambio climático.

7.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A.- Bibliografía:

- AITA. Asociación Internacional de Transporte Aéreo. “Publicaciones económicas, monotorización de los precios de los combustibles.” (9 enero 2015)
- Anderson, K. et al. (2006) “Growth scenarios for EU & UK Aviation: Contradictions with Climate Policy”. Centro Tyndall para la investigación del cambio climático paper de investigación 84.
- Ashley C., De Brine P., Lehr A., Wilde H. “The role of tourism sector in Expanding Economic Opportunity” The Fellows of Harvard College Overseas Department Institute. (2007) .
- Barker T., I. Bashmakov, L. Bernstein, J. E. Bogner, P. R. Bosch, R. Dave, O. R. Davidson, B. S. Fisher, S. Gupta, K. Halsnæs, G.J. Heij, S. Kahn Ribeiro, S. Kobayashi, M. D. Levine, D. L. Martino, O. Masera, B.

⁸³ URL: <http://www.statista.com/statistics/261726/countries-ranked-by-number-of-international-tourist-arrivals/>

⁸⁴ URL: <http://www.statista.com/statistics/269617/top-10-airlines-worldwide-by-number-of-passengers/>

Metz, L. A. Meyer, G.-J. Nabuurs, A. Najam, N. Nakicenovic, H. -H. Rogner, J. Roy, J. Sathaye, R. Schock, P. Shukla, R. E. H. Sims, P. Smith, D. A. Tirpak, D. Urge-Vorsatz, Zhou, D. “ 2007: Technical Summary. In: Climate Change.: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [B. Metz, O. R. Davidson, P. R. Bosch, R. Dave, L. A. Meyer (eds)]” (2007), Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

Blake J. , Chiesa T. “The Travel & Tourism Competitiveness Report 2013” (2013) World Economic Forum.

Bonilla, J.A., “ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. Universidad de Sevilla .

Comisión Europea. “Estudio de Impacto de la Comisión Europea de 16 octubre 2013” (2013).

URL:http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/docs/swd_2013_430_en.pdf

Comisión Europea. “Tourism industry sub-sectors. Country report. Spain.” (marzo 2014). Página 14. (traducción propia)

Faber J., Brinke L., “The inclusion of Aviation in to the EU ETS: Economic and Environmental Consequences” ICTDS, International Centre for Trade and Sustainable Development (2011)

Fulton L. IEA / G. Eads, CRA, (2004)

Fundación internacional para un turismo sostenible –eliminando la pobreza de la OMT (ST-EP)“Tourism and Poverty Alleviation”.

Graichen J., Gugele B., Greenhouse Gas Emissions from Aviation. ETC/ACC Technical Paper 2006/3. Diciembre 2006

Gobierno de Aragón. “*Mercado voluntario de compensaciones de carbono*”(2009)

Gossling S. , Broderick J., Upham P., Ceron J. P., Dubois G., Peeters P. , Strasdas W. Journal of Sustainable Tourism (5 enero 2009)

KhalfanA., Cordonier Segger M.C., The Centre for International Sustainable Development Law (CISDL) “The Principle of Common But Differentiated Responsibilities: Origins and Scope”(26 agosto. 2002)

- Leggett J. A, Elias B., Shedd D.T.. (2012) “Aviation and the European Union’s Emission Trading Scheme”. Servicio de Estudios del Congreso de los EE.UU.
- McLamb, E. “The Ecological Impact of the Industrial Revolution” (2011)
- Ministerio de Industria, Energía y Turismo del Reino de España “Informe anual 2013.Subdirección general de estudios, Análisis y planes de actuación. Ministerio de Industria, Energía y Turismo del Reino de España” (30 junio 2014).
- Ministerio de industria, Energía y turismo del Reino de España .Informe anual 2013. Subdirección general de estudios, Análisis y planes de actuación.
- Sánchez-Bayón, A. (2014): “Global System in a Changing Social Reality: How to Rethink and to study it” (p. 196-209), en *Beijing Law Review* (nº 5), URL: <http://dx.doi.org/10.4236/blr.2014.53019>. (2013) *Renovación de la Filosofía Social Iberoamericana*, Valencia: Tirant. (2013). “Enseñanzas del Prof. Navarro-Valls para comprender el “aggiornamento” del Ordenamiento global: aplicación a las Américas” (vol. 1 Religión y Derecho, secc. 5 Derecho Comparado p. 1719-53), MARTÍNEZ-TORRÓN, et al.: *Religión, Matrimonio y Derecho ante el siglo XXI* (2 vols.), Madrid: Iustel. (2012a) *Humanismo Iberoamericano*, Guatemala: Cara Parens. (2012b) *Filosofía Político-Jurídica Glocal*, Saarbrücken: EAE. (2012c) *El efecto de la crisis y el futuro de la sociedad del bienestar*, Madrid: Delta/ASEPELT. (2011a). *Sistema de Derecho Comparado y Global*, Valencia: Tirant. - (2011b). *Introducción al Derecho Comparado y Global*, Madrid: Delta. - (2010). *Estudios de cultura político-jurídica*, Madrid: Delta. (2005) Sánchez-Bayón, A., Chinchón, J.: “La Carta al descubierto: notas críticas científico-sociales sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea” (CAP.III, pp. 251-312), en BRU, C.M. (dir.): *Exégesis conjunta de los Tratados Vigentes y Constitucional Europeos*, Madrid: Thomson (Aranzadi)-Civitas.
- Ulmann L. European Commission. “The European files-Energy and climate, what strategies for Europe” magazine. (marzo-abril 2014).
- UNWTO (United Nations World Tourism Organisation) “Global Report on Aviation” (2012)
- Verki M., Tanveer A., Rogalla von Bieberstein K. , Haywood C., Prof. Yong-Min Bian, De Andrade Correa F. , Marsolais-Ricard S “Legal

analysis on the inclusion of civil aviation in the European Union emissions trading system” CISDL-Centre for International Sustainable Development Law (2012).

Vergés J., “*El protocolo de Kioto, y el ‘mercado de emisiones de CO2’*”. Universidad Autónoma de Barcelona. (agosto 2009).

Vhma A., Van Assel H., “The Conflict over Aviation Emissions: A Case of Retreating EU leadership?”. FII A Briefing Paper 150. (febrero 2014).

World Travel and Tourism Council. “Travel and Tourism economic impact 2014. World” (2014)

B.- Regulación (hard & soft law):

UNFCCC (1997): Kyoto Protocol.

Assembly Resolution ICAO A33-7 , October 5 2001.

Assembly Resolution ICAO A36-22, September 28 2007.

ICAO. Assembly Resolutions in Force. Doc 9902. Published by authority of the Secretary General. International (September 28 2007) Appendix A. Point 1. http://www.icao.int/environmental-protection/Documents/A36_Res22.pdf

http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5264.php

Government of Aragon (Spain, 2009): “Mercado voluntario de compensaciones de carbono”. http://www.aragon.es/estaticos/ImportFiles/06/docs/%C3%81reas/CambioClim%C3%A1tico/EconomiaCarbono/mercado_voluntario_compensaciones_carbono_jul_2009.pdf

Guidance Document (July 2012) The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for Aircraft Operators, URL: http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/monitoring/docs/gd2_guidance_aircraft_en.pdf

SWD (2013) 430 final. Commission staff working document. Impact Assessment. 10.16.2013.

European Union Emissions Trading System (EU ETS) Phase III. Guidance for aircraft operators administered by the UK. How to comply with the EU ETS . (December 2013)

European Commission: “Mobility and Transport”, URL: http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/country_index/united_states_en.htm

European Court of Justice. Press release. nº 104/11. 6 October 2011. URL:
<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-10/cp110104es.pdf>

The Treaty of Lisbon, URL:
<http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%206655%202008%20REV%207>

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union 2012/C 326/01, URL:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

Assembly ICAO 38. Resolutions adopted by the Assembly. (Nov. 2013). A38-18.
http://www.icao.int/Meetings/a38/Documents/Resolutions/a38_res_ov_es.pdf