

EL REGISTRO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE LOS GASES DE EFECTO INVERNADERO DE LA UNIÓN EUROPEA

CECILIO MOLINA HERNÁNDEZ

Revista de Derecho Comunitario Europeo
ISSN-L 1138-4026, núm. 53, Madrid, enero/abril (2016), pp. 157-197
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.53.04>

Cómo citar/Citation

Molina Hernández, C. (2016). El registro de derechos de emisión de los gases de efecto invernadero de la Unión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 53, 157-197.
doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rdce.53.04>

Resumen

La Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión en la Comunidad, sienta las bases del establecimiento de este importante mecanismo de reducción de emisiones a la atmósfera; en su art. 19, se insta a todos los Estados miembros para la creación de un registro nacional. Este Sistema Comunitario de Registros Integrados permanece vigente hasta 2013, año en que la Unión Europea aboga por la creación de un Registro Comunitario Único.

Este Registro dispone de una estructura de *doble escalón*: por un lado, el Administrador Central, y, por otro lado, los administradores nacionales, responsables de las cuentas de todos sujetos que radiquen en su territorio o *jurisdicción*. Sobre este término, apostamos por la utilización de la expresión *demarcación* o circunscripción registral.

Otra de las novedades se centra en la designación del Administrador Central. Ante la falta de nombramiento oficial, proponemos la consideración como tal de la *Autoridad Europea de Valores y Mercados*.

Palabras clave

Derechos de emisión; comercio; registro; administrador; gestión; cuentas; saldo.

THE REGISTRY OF GREENHOUSE GAS EMISSION ALLOWANCES IN THE EUROPEAN UNION

Abstract

Council Directive 2003/87/EC establishing a scheme for emission allowance trading within the Community, lays the foundations for this crucial mechanism to reduce emissions released into the atmosphere; article 19 encourages all member states to create a national registry. This integrated community system of registries is valid until 2013, at which point the European Union intends to create a single EC registry.

This registry follows a *two-phase* system: on the one hand, the Central Administrator, and on the other hand, national administrators, who are responsible for keeping the books on all subjects registered in their territory or *jurisdiction*. As regards the latter term, we prefer the use of the expression *demarcation* or registry district.

Another of the novelties found focuses on the designation of the Central Administrator. In the absence of an official appointment, we suggest that the *European Securities and Markets Authority* be considered to play this role.

Key words

Emission allowances; trading; registry; administrator; keeping; accounts; balance.

LE REGISTRE DE QUOTAS D'ÉMISSION DE GAZ A EFFET DE SERRE DE L'UNION EUROPÉENNE

Résumé

La directive 2003/87/CE, établissant un système d'échange de quotas d'émission dans la Communauté, vise à mettre en place les bases de cet important mécanisme de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère; à l'article 19, il est instamment prié de créer un registre national. Ce système de registres communautaire intégré reste en vigueur jusqu'en 2013, année au cours de laquelle l'Union européenne plaide pour la création d'un registre communautaire unique.

Ce registre dispose d'une structure à *double échelon*: d'une part, l'Administrateur central, et d'autre part, les administrateurs nationaux, responsable des comptes de tous les sujets qui se trouvent sur leur territoire ou *jurisdiction*. En ce qui concerne ce terme, nous faisons sur l'utilisation de l'expression *demarcation* ou circonscription d'inscription.

L'autre nouveauté est axée sur la désignation de l'Administrateur central. En l'absence de désignation officielle, nous proposons de prendre en considération *l'Autorité européenne des marchés financiers*.

Mots clés

Quotas d'émission; échange; registre; administrateur; gestion; comptes; solde.

SUMARIO

I. CONSIDERACIONES GENERALES. EL SISTEMA DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA. II. EL REGISTRO COMUNITARIO ÚNICO Y CENTRALIZADO. SU ESTRUCTURA DE DOBLE ESCALÓN O DOBLE REGISTRO. III. RASGOS CARACTERIZADORES DEL REGISTRO DE LA UNIÓN: 1. Registro de derechos de emisión, bienes fungibles y temporales; 2. Gestor de derechos de emisión representados mediante anotaciones en cuenta; 3. Registro público; 4. Registro contable. IV. LA ORGANIZACIÓN DEL REGISTRO DE LA UNIÓN: 1. El Administrador Central: la Comisión Europea. Propuesta de la designación de la Autoridad Europea de Valores y Mercados en el puesto de Administrador Central; 2. Los administradores nacionales. Un administrador nacional por cada Estado miembro: el eslabón fundamental en la gestión y funcionamiento del Registro de la Unión. V. LA GESTIÓN DE LAS CUENTAS POR EL ADMINISTRADOR NACIONAL. LIMITACIÓN DE LA EXTENSIÓN DE LA MAL LLAMADA POR EL LEGISLADOR JURISDICCIÓN. LA MAYOR PRECISIÓN DEL TÉRMINO DEMARCACIÓN PARA LA IDENTIFICACIÓN DEL CONCEPTO JURISDICCIÓN. VI. LA APERTURA Y EL CIERRE DE CUENTAS EN EL REGISTRO DE LA UNIÓN: FUNCIONES ENCOMENDADAS FUNDAMENTALMENTE AL ADMINISTRADOR NACIONAL DE CADA ESTADO MIEMBRO: 1. La apertura de cuentas, consecuencia de la titularidad de derechos de emisión; 2. El cierre de cuentas, consecuencia de la pérdida de la condición de sujeto emisor: A. La solicitud de cierre de cuenta en el Registro de la Unión; B. La liquidación de las cuentas y la existencia de posible saldo positivo tras el cierre de la misma. VII. EL DIARIO DE TRANSACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA, REFLEJO CONSTANTE DE LAS TRANSACCIONES DE DERECHOS DE EMISIÓN. VIII. PRINCIPALES CONCLUSIONES.

I. CONSIDERACIONES GENERALES. EL SISTEMA DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Para realizar una primera aproximación al funcionamiento del Registro de la Unión de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero¹,

¹ Este Registro queda implantado en la Unión Europea con el Reglamento (UE) núm. 1193/2011 de la Comisión de 18 de noviembre de 2011, por el que se establece el Regis-

tenemos que conocer el porqué de su existencia, esto es, mitigar el cambio climático a través del establecimiento de un régimen de comercio de derechos de emisión. Cabe señalar que la causa para la creación de un mercado de derechos de emisión es la *protección del valor ambiental*. Este valor se protege mediante la gestión eficiente de un recurso escaso: la no emisión².

La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1992 y el Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático de 1997 constituyen los dos instrumentos jurídicos internacionales más importantes en la mitigación del cambio climático³; así pues, podemos considerarlos como el germen del sistema de comercio

tro de la Unión para el período de comercio que comienza el 1 de enero de 2013, y para los períodos de comercio posteriores, del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y con la Decisión núm. 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 2216/2004 y (UE) núm. 920/2010 de la Comisión (DO L 315, de 29 de noviembre de 2011). Posteriormente, entró en vigor el Reglamento (UE) núm. 389/2013, de la Comisión, de 2 de mayo de 2013, por el que se establece el Registro de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Decisiones núm. 280/2004/CE y núm. 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) núm. 920/2010 y núm. 1193/2011 de la Comisión (en lo sucesivo, Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión) (DO L 122, de 3 de mayo de 2013).

² Véase Flavia ROSEMBUJ GONZÁLEZ-CAPITEL, «Algunas cuestiones en torno al derecho de emisión de CO₂ y el mercado en que se negocia», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 101, 2006, pp. 9-86, p. 12, donde añade: «El recurso no es una emisión de una tonelada de dióxido de carbono, sino la no actividad. El valor ambiental protegido en un mercado de derechos de emisión será el derecho de utilizar una “no emisión” llevada a cabo por otra fuente».

³ Sobre el Protocolo de Kioto, véase Sebastian OBERTHÜR y Hermann E. OTT, *The Kyoto Protocol-International Climate Policy for the 21st Century*, Springer-Verlag, Berlín, 1999; Jaume SAURA ESTAPÀ, *El cumplimiento del Protocolo de Kioto sobre cambio climático*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 2009.

En este sentido, véase Ramón MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental*, Thomson Aranzadi, Cizur Menor, 2003, p. 229, donde señala: «El más importante instrumento jurídico internacional es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático hecho en Nueva York el 9 de mayo de 1992 que entró en vigor para España el 21 de marzo de 1994...»; María CERVERA VALTERRA, «La lucha de la Unión Europea contra el cambio climático. El mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para el período 2005-2007», *Cuadernos de Integración Europea*, núm. 4, 2006, pp. 64-84, p. 65, recoge: «El protocolo de Kioto es uno de los instrumentos internacionales más importantes para la prevención del calentamiento del planeta, un reto mundial que afecta a todos y que exige una solución común»; Mar-

de derechos de emisión a nivel internacional, y, por tanto, la regulación marco del régimen comunitario y nacional de comercio de derechos de emisión o *emissions trading*⁴. No obstante, ya había habido alguna experiencia nacional, por ejemplo, en Estados Unidos, donde existía un mercado de emisiones de gases (aunque no de efecto invernadero)⁵ bastante parecido al ahora existente en la Unión, así como en algunos países nórdicos, como Dinamarca⁶.

El comercio de derechos de emisión en la Unión Europea ha sufrido un profundo cambio por la entrada en vigor de la Directiva 2009/29/CE, de 23 de abril, de modificación de la Directiva 2003/87/CE, para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (en lo sucesivo, Directiva 2009/29/CE)⁷. Actualmente, nos encontramos en un «período de comercio»⁸ de ocho años, de 2013 a

jan PEETERS y Kurt DEKETELAERE, *EU climate change policy: the challenge of new regulatory initiatives*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom, 2006, p. 27, donde añaden: «[...]a Convención Marco sobre Cambio Climático refleja un equilibrado ejercicio entre la soberanía nacional y la responsabilidad estatal colectiva y entre el desarrollo económico y las restricciones ecológicas»; Daniel SCOTT, Paul PEETERS y Stefan GOSSLING, «Can tourism deliver its “aspirational” greenhouse gas emission reduction targets?», *Journal of Sustainable Tourism*, núm. 18, vol. 3, 2010, pp. 393-408, p. 394, recogen el mayor grado de compromiso que adquieren los países desarrollados frente a los países en vías de desarrollo; Laurence BOISSON DE CHAZOURNES, «La gestion de l'intérêt commun à l'épreuve des enjeux économiques-Le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques», *Annuaire Français de droit international*, núm. 43, 1997, pp. 700-715, p. 702, sobre la Convención Marco: «Nos encontramos ante un texto inicial que contiene las obligaciones generales de las Partes; esa primera etapa será completada posteriormente. Por eso, el ciclo vital de la CMNUCC no es unidireccional y cerrado, sino que puede ser adaptado a las variantes circunstancias que en el futuro acaso ofrezca el cambio climático; esa adaptación puede transformar el propio texto convencional (enmienda) o completarlo a través de anexos y protocolos».

⁴ Véase Sara GONZÁLEZ SÁNCHEZ, «El tercer período de comercio de derechos de emisión: novedades en el sistema jurídico español a partir de 2013», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 21, 2012, pp. 239-275, p. 241.

⁵ En concreto, en Estados Unidos, se desarrolló el US EPA Acid Rain SO₂ Trading Program. Cfr. PEETERS y DEKETELAERE, *op. cit.*, nota 3, pp. 188-204.

⁶ Dinamarca fue el primer país del mundo en implantar un sistema de comercio de emisiones en instalaciones eléctricas. Véase su experiencia en Bent Ole Gram MORTENSEN, «CO₂ Quotas for Electricity Production: The Danish Experiment», *Environmental Liability*, núm. 11, 2003, pp. 2-47.

⁷ DO L 140, de 5 de junio de 2009, p. 63.

⁸ Véase, entre otros, Jesús SPÓSITO PRADO, *Legislación al día. España. Comercio de derechos de emisión*, 19 de agosto de 2010, disponible en <http://www.actualidadjuri->

2020, ambos inclusive, que sustituye lo anteriormente conocido como «Plan Nacional de Asignación» (en el anterior régimen de comercio de derechos de emisión, cada Estado miembro de la Unión Europea participó en dos Planes Nacionales de Asignación, uno de tres años —2005 a 2007— y otro de cinco años —2008 a 2012).

Procedemos a continuación a identificar las modificaciones en el sistema de comercio de derechos de emisión, entre otras, que han entrado en vigor el 1 de enero de 2013.

Se modifica el ámbito subjetivo de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (en adelante, Ley 1/2005, LCDE)⁹. Se ha visto ampliado el número de instalaciones fijas de algunos sectores industriales (el caso más claro es el del sector de la aviación, introducido en el mercado de comercio de derechos de emisión en el año 2012)¹⁰. Finalmente, no es hasta el año 2015 cuando se obliga a los operadores aéreos comunitarios, en vuelos con origen y destino en el territorio del Espacio Económico Europeo, a efectuar la entrega de los derechos de emisión correspondientes a 2013 y 2014.

En este sentido, la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), junto a la Comisión Europea, prevén la aprobación de un acuerdo internacional en la próxima Conferencia de las Partes de las Naciones Unidas de París que se celebrará en diciembre de 2015; de esta forma, se implicará el sometimiento de todos los operadores aéreos a nivel internacional, responsables del 3% de las emisiones totales.

dicaambiental.com/legislacion-al-dia-comercio-de-derechos-de-emision/ (consultado por última vez el 20 de julio de 2015), donde el autor analiza este nuevo concepto, en detrimento de los planes nacionales de asignación.

⁹ BOE, núm. 59, de 10 de marzo de 2005, p. 8405.

¹⁰ En España, gracias a la Ley 13/2010, de 5 de julio, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para perfeccionar y ampliar el régimen general de comercio de derechos de emisión e incluir la aviación en el mismo (en adelante, Ley 13/2010, de modificación de la Ley 1/2005, LCDE) se introduce el sector de la aviación entre aquellos que deben incluir sus operadores en el sistema de comercio de derechos de emisión en España.

En este sentido, cfr. Isabel FERNÁNDEZ TORRES, «El nuevo reto del sector de la aviación: el mercado de emisiones. Análisis de algunos problemas», documento de trabajo del Departamento de Derecho Mercantil de la Universidad Complutense de Madrid (2012/63), 2012, pp. 1-33, p. 4, al señalar que 2012 podrá considerarse un año de prueba para el sector de la aviación.

Se establece la imposibilidad de agrupar instalaciones de un mismo sector¹¹, que permitían el cumplimiento conjunto de la reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero. Para proceder a la agrupación de varias instalaciones, los titulares debían solicitar una autorización, cuyos requisitos venían establecidos en los arts. 10 a 12 de la Ley 1/2005, LCDE, actualmente derogados.

Se modifica el régimen de asignación de los derechos de emisión, en el que se deja atrás un sistema de asignación gratuita de derechos de emisión, y se pasa a un sistema de subasta comunitario, en el que la asignación gratuita queda como un método transitorio y residual¹².

En este sentido, se prevé el establecimiento definitivo de la subasta como medio de asignación de derechos de emisión para el año 2027, lo que dotará al mercado primario de derechos de emisión, un instrumento financiero de nueva creación, de una mayor igualdad entre los sujetos emisores.

Por último, la más importante, la «supranacionalización»¹³ del sistema español de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que, como veremos en el siguiente apartado, ha tenido consecuencias directas en el sistema del Registro de derechos de emisión a nivel nacional y comunitario.

¹¹ La agrupación de instalaciones de un mismo sector o *pooling*, a cuyo nombre se abría una cuenta, se encontraba representada por un administrador fiduciario. Esta posibilidad se mantuvo durante las dos primeras fases de comercio de derechos de emisión en la Unión Europea.

Sobre la agrupación de instalaciones, cfr., entre otros, Víctor MANTECA VALDELANDE, «Los derechos de emisión de gases», *La Ley: Revista Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, núm. 4, 2006, pp. 1522-1527, p. 1524; Lorena MELCHOR LLOPIS, «Aspectos administrativos del Régimen del comercio de los derechos de emisión», en Iñaki BILBAO ESTRADA, Francisco Alfredo GARCÍA PRATS y Alberto CORNEJO PÉREZ (coords.), *La fiscalidad de los derechos de emisión: estado de situación y perspectivas de futuro*, Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, pp. 131-152, pp. 138-139, en los que se hablaba de esta posibilidad; *contra*, ya hay doctrina que habla de esta desaparición, como GONZÁLEZ, *op. cit.*, nota 4, pp. 253-256.

¹² Véase el apartado V del Preámbulo de la Ley 13/2010, de modificación de la Ley 1/2005, LCDE, en el que se señala, entre otras cuestiones, lo siguiente: «En el nuevo régimen la subasta de derechos de emisión toma un papel central como método de asignación. Las subastas serán organizadas de conformidad con la normativa comunitaria que debe elaborarse al respecto. La asignación gratuita de derechos de emisión se concibe como un régimen transitorio, cuya existencia queda condicionada por la evolución de las políticas globales de cambio climático y, más concretamente, con la posibilidad de que se produzcan fugas de carbono».

¹³ Cfr. GONZÁLEZ, *op. cit.*, nota 4, p. 246.

Actualmente, el sistema de comercio de derechos de emisión se encuentra en estado de revisión por parte de las instituciones comunitarias. En concreto, la Comisión Europea ha presentado en julio de 2015 una propuesta de directiva para el sistema de comercio de derechos de emisión en la fase 2021-2030, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones rentables de emisiones y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas (Propuesta de Directiva COM (2015) 337 final), en vistas de alcanzar una reducción de las emisiones del 40% para el año 2030 respecto de las emisiones de 1990. En virtud de esta reforma, se ha instaurado una reserva de estabilidad del mercado, a funcionar a partir de 2019¹⁴. En palabras del Consejo Europeo¹⁵, este nuevo organismo permitirá: 1) añadir derechos de emisión a la reserva, deduciéndolos de los futuros volúmenes de venta en subasta, lo que contribuiría a reducir la inestabilidad del mercado derivada de la existencia de un excedente temporal considerable en el régimen de comercio de derechos de emisión; 2) retirar derechos de emisión de la reserva y los añadirá a los futuros volúmenes de venta en subasta, lo que lograría reducir la inestabilidad del mercado derivada de la existencia de un déficit temporal considerable.

Por tanto, el sistema comunitario de comercio de derechos de emisión es un instrumento importantísimo para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera, en constante vía de mejora, que ha permitido consolidarse como un ejemplo para terceros Estados.

II. EL REGISTRO COMUNITARIO ÚNICO Y CENTRALIZADO. SU ESTRUCTURA DE DOBLE ESCALÓN O DOBLE REGISTRO

Como ya decíamos en el apartado primero de este artículo, se genera una potenciación del Registro de la Unión, con un aumento considerable de sus competencias, en detrimento de los Registros Nacionales de Derechos de emisión, parte del Sistema Comunitario de Registros Integrados (en lo sucesivo, SCRI).

¹⁴ Véase la Decisión (UE) 2015/1814 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de octubre de 2015, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, y por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE (DOUE L 264, de 9 de octubre de 2015, p. 1).

¹⁵ Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de octubre de 2014, donde adoptó un objetivo vinculante para la Unión Europea y refrendó la reforma del sistema comunitario de comercio de derechos de emisión, tendente a su funcionamiento eficiente.

Por tanto, este cambio mantiene, por un lado, el Registro de la Unión de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que, a su vez, actuará como Registro PK¹⁶, por ser la Unión Europea parte del Protocolo de Kioto, y, por otro lado, cada uno de los Estados miembros mantendrá un Registro PK¹⁷ en el que se depositarán las llamadas «unidades de Kioto»¹⁸.

Como veremos más adelante en este trabajo, el Registro de la Unión está encomendado al Administrador Central¹⁹, que se encargará de su gestión y mantenimiento²⁰. Por último, cabe señalar que este Registro funciona gracias al nombramiento de un administrador nacional²¹, uno por cada Estado miembro; en su caso, será el mismo administrador encargado del registro nacional anterior, perteneciente al SCRI²².

Respecto de la estructura del Registro de la Unión de derechos de emisión, podemos decir que, con carácter general, la estructura del registro en los mercados secundarios oficiales sigue un sistema de *doble escalón* o de *doble registro*, con un *registro central* y una red de *entidades participantes*, vinculadas

¹⁶ Véase el art. 5.2 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

¹⁷ Véase el art. 5.1 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

Por el contrario, podemos encontrar otros Estados que no han ratificado el Protocolo de Kioto pero, sin embargo, han establecido un sistema de Registro y control de las emisiones de gases de efecto invernadero. Es el caso de Estados Unidos, donde encontramos el *Climate Registry*. Sobre este registro, véase Erik B. BLUEMEL, «Regional regulatory initiatives addressing GHG leakage in the USA», en Michael FAURE y Marjan PEETERS (eds.), *Climate Change and European Emissions Trading. Lessons for Theory and Practice*, Edward Elgar Publishing, pp. 225-256, p. 235.

¹⁸ Véase el art. 3.12 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, en el que se definen las unidades de Kioto: «UCA, unidades de reducción de emisiones (URE), reducciones certificadas de emisiones (RCE), UDA, RCEI y RCEt».

¹⁹ Véase el art. 3.2) del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, en el que se define al Administrador Central: «Persona designada por la Comisión en aplicación del art. 20 de la Directiva 2003/87/CE».

²⁰ Véase el art. 4.2 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

²¹ Véase el art. 3. 22) del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

²² El administrador nacional ha sido objeto de estudio en un capítulo de una obra colectiva, desarrollada bajo los proyectos de investigación: «La protección del inversor en los nuevos mercados no regulados de derechos de emisión de gases GEI» (DER2011-26623), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, y el proyecto «Marco legal de protección del inversor en los nuevos mercados no regulados de derechos de emisión de CO₂» (GV/2011/080), financiado por la Generalitat Valenciana. Véase Alfonso MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA Y GARCÍA DE DUEÑAS y Cecilio MOLINA HERNÁNDEZ, «El administrador nacional en el Registro Comunitario Único de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (GEI)», en Isabel RODRÍGUEZ MARTÍNEZ (dir.), *La negociación de emisiones GEI en los mercados de carbono*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 137-188.

a este último, y encargadas de la llevanza del registro contable de detalle de los valores e instrumentos financieros²³.

La Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores (en adelante, Ley del Mercado de Valores) posibilita la constitución de *mercados regulados*²⁴; en este caso, será el Reglamento propio de cada mercado regulado el que disponga cuál es la estructura del registro contable de valores o instrumentos financieros, si bien cabe pensar que en estos casos el registro será de *doble escalón*²⁵. En este caso concreto, el legislador comunitario no se ha pronunciado sobre la estructura del Registro pero, por los motivos que explicamos a continuación, consideramos que el Registro de la Unión de derechos de emisión de gases de efecto invernadero es un registro de *doble escalón*, con la participación fundamental del administrador nacional²⁶.

El primer escalón de este registro, el Administrador Central, designado por la Comisión, llevará, entre otras cuentas, una con el reflejo del total del saldo de los valores (derechos de emisión) que cada administrador nacional tenga registrados en sus cuentas a nombre de sus clientes²⁷, esto es, la cuenta de haberes nacional.

²³ Cfr. Alfonso MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA Y GARCÍA DE DUEÑAS, «El régimen jurídico de los instrumentos financieros y de los valores negociables anotados en cuenta», en Guillermo CABANELLAS DE LAS CUEVAS (dir.), *Mercado de capitales*, Heliasta, Buenos Aires, 2009, pp. 51-107, p. 60; ÍDEM, «El régimen jurídico de los valores negociables e instrumentos financieros anotados en cuenta», en José Luis SÁNCHEZ FERNÁNDEZ DE VALDERRAMA (dir.), *Curso de Bolsa y mercados financieros*, Ariel, Barcelona, 2007, pp. 210-237, p. 219; e ÍDEM, «Los registros contables de valores», *Revista de Derecho Patrimonial*, núm. 2, 1999, pp. 53-88, p. 67.

²⁴ BOE núm. 181, de 29 de julio de 1988, p. 18764. Véanse los arts. 31 y 31 *bis* de la Ley de Mercado de Valores.

En este sentido, véase el apartado IV.1. de este artículo, donde se enumeran algunos supuestos en los que las plataformas de negociación de derechos de emisión han sido categorizados como Sistemas Multilaterales de Negociación y/o mercados regulados.

²⁵ Cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «Los registros...», *op. cit.*, nota 23, p. 65.

Véase el art. 7 *bis* de Ley del Mercado de Valores, bajo la rúbrica «Sistema del Registro y tenencia de valores», en el que se recoge la posibilidad de la constitución de los registros de doble escalón.

²⁶ MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA Y GARCÍA DE DUEÑAS recoge la primera referencia que apunta a la naturaleza del Registro de la Unión como un registro de doble escalón. Cfr. Alfonso MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA Y GARCÍA DE DUEÑAS, «La transmisión bilateral de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y de otras unidades de Kioto», en Isabel RODRÍGUEZ MARTÍNEZ (dir.), *La negociación de emisiones GEI en los mercados de carbono*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 367-415, p. 394.

²⁷ Véase el art. 31.1.b) de Real Decreto 116/1992 de 14 de febrero, sobre representación de valores por medio de anotaciones en cuenta y compensación y liquidación de

Por otro lado, el administrador nacional de cada Estado miembro constituye el segundo escalón de este Registro Comunitario, es decir, el *registro contable de detalle*²⁸.

Estos registros de detalle gestionan las cuentas correspondientes a cada titular de instalación, operador de aeronaves o cualquier persona que, sin autorización, deseen entrar en este mercado de derechos de emisión. En estas cuentas, se recogen con exactitud y en todo momento el saldo de los derechos de emisión que le pertenezcan²⁹. Por tanto, en este escalón se produce la identificación de los saldos de los valores que estaban inscritos en las cuentas de terceros del Registro Central, lo que permite su vinculación con el nombre del titular³⁰.

III. RASGOS CARACTERIZADORES DEL REGISTRO DE LA UNIÓN

1. REGISTRO DE DERECHOS DE EMISIÓN, BIENES FUNGIBLES Y TEMPORALES

Los derechos de emisión, como valores negociables anotados en cuenta, son instrumentos fungibles³¹. El legislador comunitario ha destacado el carác-

operaciones bursátiles (en adelante, Real Decreto 116/1992, de 14 de febrero, sobre representación de valores), en el que se recoge la obligación del Registro Central de la llevanza de este tipo de cuenta (BOE, núm. 44, de 20 de febrero de 1992, p. 5964). Además de esta cuenta, en el art. 31.1 a) de esta norma se establece que el Registro Central también contará con «una cuenta que refleje el saldo del que sea titular en cada momento la propia Entidad adherida».

²⁸ Véase el art. 33.1, inciso primero, de Real Decreto 116/1992, de 14 de febrero, sobre representación de valores.

²⁹ Véase el art. 31.2 de Real Decreto 116/1992, de 14 de febrero, sobre representación de valores.

³⁰ Cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «El régimen jurídico de los valores negociables...», *op. cit.*, nota 23, p. 221, donde añade al respecto: «En este punto se evidencian dos de las características esenciales de los valores anotados en cuenta: la nominatividad y la fungibilidad. La nominatividad, porque en todo caso los valores terminan siendo identificados con el nombre de su titular. La fungibilidad se hace evidente al considerar que, tanto en las cuentas de terceros llevadas en el registro central como en la cuenta de cada titular llevada en la entidad adherida, la individualización de los valores, *strictu sensu*, no tiene lugar, es irrelevante porque estos son fungibles entre sí».

³¹ Véase el art. 17.1 de Real Decreto 116/1992, de 14 de febrero, sobre representación de valores.

ter fungible de los derechos de emisión y de las unidades de Kioto, señalando que podrán negociarse en el mercado³² y que serán sustituibles entre sí³³.

Relacionada con la fungibilidad de los derechos de emisión y unidades de Kioto, podemos señalar la temporalidad de estos valores negociables. Durante la primera etapa de comercio de estos instrumentos financieros en la Unión Europea, esto es, los Planes Nacionales de Asignación durante los años 2005-2007 y 2008-2012, el legislador comunitario mantenía que los derechos de emisión se extinguían con la expiración del plan nacional³⁴.

En la actualidad, el carácter temporal del derecho de emisión se ha visto cuestionado con la permisibilidad del arrastre o *banking* entre períodos de comercio dado que, transcurridos cuatro meses desde la finalización de cada

En derecho civil, los conceptos de fungibilidad y consumo van unidos. Véase el art. 337 de Real Decreto, de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil (BOE, núm. 206, de 25 de julio de 1889, p. 4763, en el que se establece sobre los bienes fungibles: «No puede hacerse el uso adecuado a su naturaleza sin que se consuman»). La doctrina civilista habla de la fungibilidad de las cosas y no de los derechos. Cfr. Manuel ALBALADEJO GARCÍA, *Derecho Civil I*, Edisofer, Madrid, 2009, p. 494; Xavier O'CALLAGHAN, *Compendio de Derecho Civil*, Tomo 1, Parte General, Dijusa, Madrid, 2008, p. 340.

Sobre la fungibilidad de los derechos de emisión, cfr., entre otros, S. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *El régimen jurídico del mercado de los derechos de emisión de dióxido de carbono*, manuscrito de tesis doctoral defendida el 15 de febrero de 2013 en la Universidad CEU Cardenal Herrera, Valencia, pp. 91-94; Isabel RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, *Régimen y transmisión de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero y créditos de carbono*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 109; ROSEMBUJ, *op. cit.*, nota 2, p. 12; SAURA, *op. cit.*, nota 3, pp. 43-45.

³² Véase el art. 40.1 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

³³ Cfr. GONZÁLEZ, *El régimen jurídico del mercado...*, *op. cit.*, nota 31, p. 92, donde argumenta: «Las previsiones doctrinales referidas son también predicables de los derechos y, concretamente, del derecho subjetivo de emisión. Los derechos de emisión son típicamente fungibles porque son homogéneos o sustituibles entre sí. La fungibilidad de los derechos de emisión se manifiesta tanto en el momento del cumplimiento de las obligaciones de entrega de los derechos de emisión por las instalaciones afectadas por la Ley 1/2005 como en las transmisiones realizadas en plataformas de negociación, donde los derechos transmitidos tienen siempre el tratamiento de bienes fungibles».

³⁴ Véase el art. 13.1 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, en vigor hasta el 31 de diciembre de 2012, fecha que disponían los Estados miembros para llevar a cabo las medidas necesarias para incluir las disposiciones de la Directiva 2009/29/CE.

período, los haberes de los titulares de cuenta se intercambiarán por derechos útiles para el siguiente período de comercio³⁵. Esto implica la expedición de nuevos valores, también temporales, y no un arrastre en sentido estricto, lo que afecta a la constancia de la titularidad sobre derechos de emisión. No obstante, teniendo en cuenta todo lo anteriormente expresado, se reafirma el carácter fungible del derecho de emisión.

2. GESTOR DE DERECHOS DE EMISIÓN REPRESENTADOS MEDIANTE ANOTACIONES EN CUENTA

El Administrador Central designado por la Comisión, encargado de la gestión del Registro de la Unión, será el responsable de la creación de los derechos de emisión³⁶, que se pondrán en circulación en el sistema de comercio de estos instrumentos financieros. Desde el momento de su creación, el Registro le asigna a cada derecho un código exclusivo de identificación de unidad³⁷.

El Registro se articula a través de anotaciones en cuenta³⁸; la anotación en cuenta, como forma de representación de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, trae consigo la *representación registral* de estos valores³⁹, es decir, asientos contables alfanuméricos que identifican el dere-

³⁵ Cfr. GONZÁLEZ, *El régimen jurídico del mercado...*, *op. cit.*, nota 31, p. 96.

³⁶ Véase el art. 41.2 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

³⁷ Véase el art. 41.3 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

³⁸ Sobre anotaciones en cuenta, véase Esperanza GALLEGU SÁNCHEZ, *Derecho de la empresa y del mercado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 547-551; José Luis GARCÍA-PITA Y LASTRES, «Naturaleza jurídica de los valores tabulares», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 74, 1999, pp. 7-64; pp. 7 y ss.; Alfonso MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA Y GARCÍA DE DUEÑAS, *Valores mobiliarios anotados en cuenta. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 130 y ss.; Isabel RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, «La inscripción registral de los derechos de emisión de dióxido de carbono en el derecho español», en Iñaki BILBAO ESTRADA, Francisco Alfredo GARCÍA PRATS y Alberto CORNEJO PÉREZ (coords.), *La fiscalidad de los derechos de emisión: estado de situación y perspectivas de futuro*, Ministerio de Economía y Hacienda-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2009, pp. 153-190, pp. 163 y ss.

Cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «Valores...», *op. cit.*, pp. 140-142, donde propone la siguiente definición de valor anotado en cuenta: «Valor negociable inscrito en un registro contable a nombre de aquél al que le corresponda la titularidad real plena, quien, en virtud de su legitimación registral, podrá ejercer los derechos que del valor se deriven, así como constituir derechos reales limitados o gravámenes sobre éste».

³⁹ Cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «Valores...», *op. cit.*, pp. 130-135, establece que dicha representación registral supone una representación inmaterial de estos bienes, es

cho por titularidades en las cuentas correspondientes⁴⁰, a través de medios informáticos⁴¹.

Como consecuencia de la representación de los derechos de emisión por medio de anotaciones en cuenta, ostentan un régimen jurídico propio, inspirado en el sistema de los títulos-valor⁴² y en el sistema inmobiliario registral⁴³. No obstante, podemos concluir que a los valores anotados en

decir, derechos desprovistos de elementos materiales, y señala lo siguiente al respecto, en la p. 132: «Entendemos que es un error atribuir a la informática el mérito de la nueva concepción de los valores como valores desmaterializados. Por supuesto que el tratamiento informatizado de la información ha jugado un papel fundamental en este proceso, pero la suya ha sido una función técnico-instrumental. Lo que ha permitido que, desde la lógica jurídica, se afirme la desmaterialización de los valores ha sido la *configuración de un sistema registral específico* que, gracias a la atribución de *fuerza constitutiva a las inscripciones registrales* relativas a valores negociables y sin necesidad de servirse de la representación documental, permite la constitución de los valores como bienes inmateriales y el ejercicio de los derechos que de ellos se derivan».

En este mismo sentido, cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «Los registros...», *op. cit.*, nota 23, pp. 61-62.

Cfr. Isabel RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, «El registro de los derechos de emisión de dióxido de carbono», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 12, 2007, pp. 41-74, p. 48, donde argumenta: «En consecuencia, los anotados en cuenta son derechos desmaterializados, es decir, derechos en estado puro desprovistos de elementos materiales».

⁴⁰ Véase MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «El régimen jurídico de los instrumentos financieros...», *op. cit.*, nota 23, p. 57; RODRÍGUEZ, «La inscripción registral de los derechos de emisión...», *op. cit.*, nota 38, p. 163.

⁴¹ Cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, *ibíd.*; e ÍDEM, «El régimen jurídico de los valores negociables...», *op. cit.*, nota 23, p. 216. Define los rasgos técnicos de los registros contables y establece que la llevanza material de los registros contables se realiza a través de medios informáticos, y elimina de raíz la posibilidad de que pueda producirse en los mercados una *crisis del papel*, por crecimiento desmesurado del número de títulos negociados en el mercado.

⁴² Sobre la teoría general de los títulos-valor, véanse Manuel BROSETA PONT y Fernando MARTÍNEZ SANZ, *Manual de Derecho Mercantil*, vol. II, Tecnos, Madrid, 2013, pp. 445-460; Joaquín GARRIGUES, *Curso de Derecho Mercantil*, Madrid, 1955, pp. 602-645; Guillermo José JIMÉNEZ SÁNCHEZ, «Los títulos-valores», en Guillermo José JIMÉNEZ SÁNCHEZ (coord.), *Derecho Mercantil II*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pp. 3-17; Francisco VICENT CHULIÀ, *Compendio Crítico de Derecho Mercantil*, tomo 2, Valencia, 1982, pp. 607-617.

⁴³ Cfr. Alberto DÍAZ MORENO, «La prenda en anotaciones en cuenta», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 603, 1991, pp. 355-442, p. 377; MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, *valores...*, *op. cit.*, nota 38, p. 157; Vicente SANTOS MARTÍNEZ, «Valo-

cuenta les serán de aplicación los *principios registrales*, concretamente, el principio de legitimación registral, el de prioridad y el de tracto sucesivo⁴⁴.

La anotación en cuenta se caracteriza por su especial estructura, en la que todas las circunstancias que rodean al derecho aparecerán reflejadas a través de una serie de códigos informáticos. Por consiguiente, los derechos anotados en cuenta, como son los derechos de emisión, son derechos codificados informáticamente.

Mediante la anotación en cuenta, los administradores nacionales y el Administrador Central podrán identificar al titular de un derecho, así como la situación jurídica en la que se encuentra cada derecho de emisión de gases de efecto invernadero.

También el legislador comunitario considera al derecho de emisión como un instrumento fungible, en soporte electrónico, que podrá negociarse en el mercado⁴⁵. Además, el legislador español califica el derecho de emisión como «el derecho subjetivo a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono, desde una instalación o una aeronave que realiza una actividad de

res informatizados», en *Congreso Internacional sobre la Reforma del Derecho Contractual y la Protección de los Consumidores (Zaragoza, 15-18 de noviembre de 1993)*, Ponencias, Universidad de Zaragoza, pp. 463-546, p. 511.

En este sentido, cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «Los registros...», *op. cit.*, nota 23, pp. 55-59, bajo la rúbrica «El debate abierto en la doctrina española acerca de la fundamentación del régimen de los valores anotados: titulistis versus registrales», sostiene la fundamentación que distintos autores han manifestado acerca de la aproximación de uno u otro sistema a los valores anotados en cuenta, pero concluye finalmente en la p. 58: «La consideración de los valores anotados como una realidad viva, que genera toda una operativa negocial o tráfico jurídico, lleva también a concluir que la calificación de su régimen no puede ser otra sino la de un *régimen de corte marcadamente registral*».

⁴⁴ Véanse los arts. 15 y 16 de Real Decreto 116/1992, de 14 de febrero, sobre representación de valores.

⁴⁵ Véase el art. 40.1 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

Algunos autores, por el contrario, hablan de «títulos» negociables, expresión que no resulta acertada por ser opuesta a la forma de representación mediante anotaciones en cuenta del derecho de emisión. Cfr. Pablo BASCONES ILUNDÁIN, «El mercado de carbono: contaminar ¿a qué precio?», *MEDA: Medio ambiente, biodiversidad y desarrollo sostenible*, núm. 30, 2004, pp. 26-33, pp. 29, 32 y 33; Ana YÁBAR STERLING, «La extraterritorialidad en el control de emisiones de CO₂ y el Plan Nacional de Asignaciones de España (2005-2007)», *Observatorio Medioambiental*, núm. 7, 2004, pp. 221-247, pp. 233 y 235.

aviación incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley, durante un período determinado»⁴⁶.

Por tanto, los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, es decir, valores negociables representados por medio de anotaciones en cuenta, otorgan al Registro y a sus administradores nacionales un carácter del Registro de bienes inmateriales, donde se dejará constancia de cada una de las incidencias que afecten a estos, fundamentalmente generadas por el cambio de titularidad por las sucesivas transmisiones de derechos de emisión entre los particulares.

3. REGISTRO PÚBLICO

Tanto los Registros PK de Unidades de Kioto como el Registro de la Unión de derechos de emisión, y sus administradores nacionales, son registros informatizados de anotaciones en cuenta. Para que un registro de este tipo despliegue adecuadamente su eficacia, debe estar revestido de publicidad⁴⁷. Son registros que cumplen funciones *ad extra*; sirven para dar publicidad, fe pública, y excepcionalmente para constituir las situaciones jurídicas que contemplan⁴⁸.

⁴⁶ Véase el art. 2.a) de la Ley 1/2005, LCDE. Cfr. YÁBAR, *ibíd.*, p. 234, que considera el derecho de emisión un *derecho subjetivo*.

⁴⁷ Cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «El régimen jurídico de los instrumentos financieros...», *op. cit.*, nota 23, p. 57; e ÍDEM, «Los registros...», *op. cit.*, nota 23, pp. 62-63. El *Climate Registry* también es un sistema dotado de publicidad; a través del *Climate Registry Information System*, mantiene los datos de todos los estados integrantes del programa. Sobre esta cuestión, véase Sam WINDSOR, *An introduction to Green Process Management*, Quality Press, 2011, p. 19.

⁴⁸ Cfr. María PARDO ÁLVAREZ e Íñigo SANZ RUBIALES, «El mercado europeo», en Íñigo SANZ RUBIALES (dir.), *El mercado de derechos a contaminar. Régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 299-381, p. 368.

En este mismo sentido, cfr. RODRÍGUEZ, «La inscripción registral de los derechos de emisión...», *op. cit.*, nota 38, p. 160, donde establece sobre el Registro Nacional español de Derechos de Emisión (en adelante, RENADE): «De la misma forma es también el instrumento previsto por el sistema para dotar de publicidad legal la inscripción de la titularidad sobre los derechos de emisión y sus operaciones de transmisión durante el período de vigencia del Plan nacional de asignación correspondiente e, incluso, tal y como establece el art. 25.3 párrafo 2º Ley 1/2005 y el art. 2.3 del RD 1264/2005, de las causas de suspensión de la capacidad de transmitir derechos de emisión (art. 2.3).

En definitiva, el RENADE es el soporte que sirve de instrumento de publicidad de los derechos de emisión de dióxido de carbono asignados por cada período y de su titularidad así como, finalmente, de las limitaciones sobre la facultad de transmisión».

Además, garantizan una función de seguridad jurídica en el mercado de derechos de emisión⁴⁹.

Esta importante función de fe pública registral tiene importantes consecuencias que enumeramos a continuación.

Al quedar inscrita cualquier transferencia de derechos en una cuenta, no es posible practicar otra transferencia respecto de los mismos derechos de emisión, en la medida que resulte incompatible con la primera inscripción⁵⁰. En este caso, se presume que es conocido por los terceros⁵¹. Es lo que se conoce como *publicidad material* de los registros contables.

Se presumirá exacto y válido el contenido del Registro durante el tiempo de conservación de los datos⁵².

Sin embargo, a pesar de la publicidad legal que ofrecen los registros, esta queda restringida a una información contenida en él⁵³, información relativa a los titulares de cuentas. Esta confidencialidad⁵⁴ viene garantizada en la normativa comunitaria⁵⁵ que, en algunos casos, no será admisible, si hay una investigación justificada sobre posible fraude, blanqueo de capitales, financiación del terrorismo o delitos graves⁵⁶.

⁴⁹ Cfr. PARDO y SANZ, *op. cit.*, nota 48, p. 370.

⁵⁰ Cfr. Antonio FORTES MARTÍN, «La organización y el funcionamiento del Registro Nacional de Derechos de Emisión (RENADE)», *Revista EcoSostenible*, núm. 11, 2006, pp. 19-27, p. 26.

⁵¹ Véase MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «El régimen jurídico de los instrumentos financieros...», *op. cit.*, nota 23, p. 57.

⁵² Véase el art. 108.1 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁵³ Véase RODRÍGUEZ, «El registro de los derechos...», *op. cit.*, nota 39, p. 128.

⁵⁴ Cfr. Jaime Alejandro CONTRERAS CASTELLANOS, «Los gases de efecto invernadero: el Registro Nacional de Derechos de Emisión. Impacto de las Políticas Ambientales en España a partir del Protocolo de Kioto», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 258, 2006, pp. 29-39, p. 37, trata el tema de la confidencialidad, un supuesto que otorga seguridad jurídica ante la publicidad de un Registro como RENADE.

⁵⁵ Véase el art. 110 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, en el que se recoge los distintos aspectos que atañen a la confidencialidad de los registros.

⁵⁶ En el artículo anteriormente citado, concretamente en los apartados 2 y 3 del art. 110, se permite que tengan acceso a la información contenida en el Registro, para así proceder a la investigación de esos delitos: 1) los cuerpos y fuerzas de seguridad y las autoridades fiscales de los Estados miembros; 2) la Oficina Europea de Lucha contra el fraude de la Comisión Europea; 3) el Tribunal de Cuentas Europeo; 4) *Eurojust*; 5) distintas autoridades nacionales competentes, según atribución normativa.

4. REGISTRO CONTABLE

Otra característica fundamental del Registro de la Unión es que asume la responsabilidad de controlar la consecución de los objetivos de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero mediante el seguimiento de las obligaciones derivadas del régimen de comercio de derechos de emisión por quienes se encuentran sometidos a su observancia⁵⁷.

La contabilidad que asegura el Registro, junto con sus administradores, gracias a la existencia del Diario Independiente de Transacciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas, el Diario de Transacciones de la Unión Europea, los registros PK de los Estados miembros y el propio Registro de la Unión⁵⁸, sirve para verificar el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por los Estados⁵⁹. Además, los sujetos intervinientes deberán proporcionar cierta información sobre los derechos o las transmisiones que hayan podido efectuar con estos. Es muy importante en este punto destacar que el compromiso de la reducción de las emisiones recae directamente en los Estados y la Unión Europea, que transmiten su obligación a los responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera, esto es, los titulares de instalación y, más recientemente, los operadores de aeronaves.

Por tanto, el registro cumple así una función de contabilidad de los derechos de emisión, de modo que le permitirá conocer el volumen de emisión de gases de efecto invernadero que se produce en su territorio⁶⁰. En algunas

⁵⁷ Véase RODRÍGUEZ, «El registro de los derechos...», *op. cit.*, nota 39, p. 123.

El Registro de la Unión cuenta con un dispositivo de vigilancia y control del compromiso contraído por parte de la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera. En virtud de ese control, el Registro podrá imponer sanciones de 100 euros a los sujetos emisores que no cumplan con su obligación de entrega de derechos de emisión (cada derecho equivale a una tonelada de gases de efecto invernadero emitida a la atmósfera) y publicará, con carácter anual, el listado de las instalaciones incumplidoras.

⁵⁸ Véase el Considerando 24, incisos primero y segundo, del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁵⁹ Cfr. FORTES, *op. cit.*, nota 50, p. 27; Anthony HOBLEY y Peter HAWKES, «GHG Emissions trading registries», en David FREESTONE y Charlotte STRECK (eds.), *Legal Aspects of implementing Kyoto Protocol Mechanisms: Making Kyoto Work*, Oxford University Press, 2005, p. 128.

⁶⁰ Cfr. PARDO y SANZ, *op. cit.*, nota 48, p. 373, donde añaden a pie de página: «Explican HOBLEY y HAWKES, *op. cit.*, p. 128, que no hay que confundir los registros con los inventarios de emisiones, porque no cumplen esa función que sigue atribuida al EPER y también a la Dirección General de Calidad y Evaluación ambiental

ocasiones, la contabilización de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero puede resultar compleja, a medida que aumenta la diversidad de operaciones que realice una empresa⁶¹.

En este momento, conviene aclarar que el Registro de la Unión desarrolla una doble función de contabilidad y control, dada la dualidad existente entre los derechos de emisión generales y los derechos de emisión de la aviación. Se ha creado un mercado autónomo sometido a un régimen jurídico específico, ya que la aviación no se encuentra dentro de las actividades incluidas por Kioto y las unidades de comercio de la aviación no pueden ser las mismas que las del *European Trading System*⁶². De esta forma, la principal ventaja para los operadores aéreos se encuentra en que los derechos de emisión generales podrán ser utilizados en el mercado de la aviación, previa cancelación de las Unidades de Cantidad Atribuidas correspondientes, mientras que los derechos de emisión de la aviación no podrán ser utilizados en el mercado comunitario, al no estar estos amparados por el Protocolo de Kioto. Otra diferencia que encontramos entre los derechos de emisión generales y los derechos de emisión de la aviación reside en los planes de seguimiento que deberán presentar los sujetos afectados por el sistema de comercio de derechos de emisión. Mientras que los titulares de instalaciones deberán establecer exclusivamente un plan de seguimiento de las emisiones, los operadores aéreos estarán también obligados a presentar un plan de seguimiento de los datos toneladas-kilómetro resultante de su actividad⁶³.

Por tanto, la función contable del Registro de la Unión y de sus administradores seguirá siendo doble hasta el reconocimiento de un acuerdo internacional que obligue a los operadores aéreos a contribuir a la reducción de emisiones a la atmósfera.

del Ministerio de Medio Ambiente que ha sido designada como “Autoridad Nacional del Sistema de Inventario Nacional de Emisiones Contaminantes a la atmósfera” (cfr. Orden MAM/1444/2006, de 9 de mayo). En efecto, el EPER cumple fundamentalmente una función de publicidad de emisiones de las principales sustancias contaminantes que permite a los ciudadanos conocerlas. Pero esta función de *publicidad* tiene un alcance mucho más restringido que la del RENADE».

⁶¹ Véase Carmen FERNÁNDEZ CUESTA, José Mariano MONEVA ABADÍA y Carlos LARRINAGA GONZÁLEZ, «Derechos de emisión de gases efecto invernadero: registro, valoración e información», *Partida Doble*, núm. 182, 2006, pp. 88-97, p. 88.

⁶² Véase Gisbert SCHWARZE, «Including Aviation into the European Union’s emissions trading scheme», *European Environmental Law Review*, núm. 1, 2007, pp. 10-22, pp. 16 y s.

⁶³ Véase el capítulo IX de la Ley 13/2010, de modificación de la Ley 1/2005, donde bajo la rúbrica «Aviación» se establecen estos planes de seguimiento.

IV. LA ORGANIZACIÓN DEL REGISTRO DE LA UNIÓN

1. EL ADMINISTRADOR CENTRAL: LA COMISIÓN EUROPEA. PROPUESTA DE LA DESIGNACIÓN DE LA AUTORIDAD EUROPEA DE VALORES Y MERCADOS EN EL PUESTO DE ADMINISTRADOR CENTRAL

El Administrador Central, persona designada por la Comisión en aplicación del art. 20 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (en adelante, Directiva 2003/87, de RCDE)⁶⁴, entre otras atribuciones, se encargará de la gestión y mantenimiento del Registro de la Unión, así como de su infraestructura técnica⁶⁵.

Desde el año 2004, la figura del Administrador Central en el SCRI debía ser establecida por parte de la Comisión Europea. Ante la falta de nombramiento oficial, hemos podido saber que actualmente la Comisión ha designado para el cargo de Administrador Central al director general de la Acción por el Clima, dependiente de la Comisaría europea de Acción Climática y Energía⁶⁶. Parte de nuestra doctrina, en este sentido, se ha manifestado en el sentido de que los trabajos de gestión del Administrador Central son desempeñados por la Comisión⁶⁷.

⁶⁴ Véase el art. 3.2) del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, donde se recoge esta definición de Administrador central.

⁶⁵ Véanse los arts. 5.2 y 5.4 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁶⁶ Ante la falta de nombramiento oficial por parte de la Comisión y su posterior publicación en el DOUE, nuestra investigación también se ha centrado en este aspecto. Gracias a la labor de la responsable del Centro de Documentación Europea de la Universidad CEU San Pablo, Ascensión Gil Martín, en comunicación constante, por razones de su cargo, con personal de la Comisión Europea, hemos podido contactar, a través de correo electrónico, con Francesca Lanza, personal de la sección CLIMA de la Comisión Europea, quien nos ha confirmado que la persona designada para el cargo de Administrador Central es Jos Delbeke, director general de la Acción por el Clima. Esta dirección depende de la Comisaría europea de Acción Climática y Energía, que dirige el Comisario español Miguel Arias Cañete.

⁶⁷ Cfr., entre otros, Carlos COLLAR, «El Registro Nacional de Derechos de Emisión: funciones, estructura, experiencia práctica desde su creación y evolución hacia el Registro de la Unión», en Isabel RODRÍGUEZ MARTÍNEZ (dir.), *La negociación de emisiones GEI en los mercados de carbono: régimen y regulación*, Aranzadi, Cizur Menor, 2014, pp. 107-135, p. 120; OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN LA AVIA-

Para nosotros, aunque no consideramos erróneo este nombramiento, dada la evidente conexión entre la persona elegida y el cargo ocupado, en un primer momento propusimos la designación como Administrador Central del Registro de la Unión de European Pollutant Release and Transfer Register (en lo sucesivo, E-PRTR) o Registro Europeo de Emisiones y Fuentes Contaminantes⁶⁸, un organismo dependiente de la Agencia Europea del Medio Ambiente o European Environment Agency. Este registro se compone de una amplia infraestructura, pues dispone de una sede en todos los Estados miembros de la Unión Europea⁶⁹.

Entre sus funciones, se le encomienda la recopilación de la información anual procedente de las emisiones de complejos industriales de sustancias contaminantes incluidas en el Anexo II del Real Decreto 508/2007, de 20 de abril, por el que se regula el suministro de información sobre emisiones del Reglamento E-PRTR y de las autorizaciones ambientales integradas⁷⁰.

No obstante, a pesar de la contrastada cualificación medioambiental de que ostenta este Registro, no hay que olvidar que la categorización del derecho de emisión como instrumento financiero requeriría de una entidad revestida de autoridad y cualificación específica⁷¹. Este hecho debe ser tomado en consideración al analizar los dos escándalos financieros protagonizados por Fórum Filatélico y Afinsa en 2006⁷². La normativa aplicable al

CIÓN (OBSA)-OBSERVATORY OF SUSTAINABILITY IN AVIATION, *Registro Comunitario Único*, disponible en http://www.obsa.org/PaginasOBSA/Navegacion/AreasTrabajo_CO2_Registro.aspx (consultado por última vez el 24 de julio de 2015).

⁶⁸ Véase <http://prtr.ec.europa.eu/> (consultado por última vez el 24 de julio de 2015).

⁶⁹ Véase <http://www.prtr-es.es/> (consultado por última vez el 24 de julio de 2015), web del Registro Estatal español de Emisiones y Fuentes Contaminantes.

⁷⁰ BOE núm. 96, de 21 de abril de 2007, p. 17686.

Véase el anexo II de esta norma, en el que se recoge una lista exhaustiva de todas las sustancias contaminantes. En el número 3 de este listado, se encuentra el dióxido de Carbono (CO₂).

⁷¹ Parte de nuestra doctrina ya ha considerado como «mercado» el Sistema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión entre los mercados financieros. Véase Álvaro GARCÍA DE LA RASILLA Y PINEDA, *La reforma de la Bolsa y el desarrollo de los mercados*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 321-322.

⁷² Sobre esta cuestión, cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «La transmisión bilateral de derechos de emisión...», *op. cit.*, nota 26, p. 377, nota 37, donde explica la falta de supervisión de estas instituciones financieras por autoridades de los mercados financieros: «La competencia recaía sobre las Direcciones Generales de Consumo, cuya dependencia jerárquica correspondía a nivel nacional al Ministerio de Sanidad y a las consejerías equivalentes a este a nivel autonómico, lo que habla no solo de la menor

caso de las Instituciones de Inversión Colectiva no las considera operaciones propias de un mercado financiero y, en consecuencia, no quedan sometidas a la supervisión de las autoridades de esos mercados⁷³. Afortunadamente, en virtud de la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros y por la que se modifican la Directiva 2002/92/CE y la Directiva 2011/61/UE (Directiva MiFID II), se impone la supervisión y el control de las autoridades de los mercados financieros nacionales y comunitarios para el comercio de derechos de emisión.

Por esta razón, en líneas generales, nos parece más acertada la propuesta del nombramiento de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) para el cargo de Administrador Central, una vez catalogado el derecho de emisión como instrumento financiero. Este organismo, creado en 2010, nace

cualificación financiera de las instancias supervisoras, sino también del fraccionamiento territorial de la labor supervisora, con las consiguientes dificultades que esto genera para el desarrollo eficiente de tal labor en el ámbito económico-financiero».

Otro supuesto similar es el de la prohibición de las ventas en corto descubiertas por parte de organismos supervisores de los mercados de valores del panorama internacional. En este sentido, véase Alfonso MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA Y GARCÍA DE DUEÑAS, «¿Quién dirá que no al préstamo de valores cuando baje la bolsa?», *El Economista*, 11 de mayo de 2009, p. 6.

Por el contrario, gracias al sometimiento de estas operaciones de venta en corto a la supervisión de las autoridades de los mercados de instrumentos financieros, se pudo orientar esa compleja operativa, para evitar el perjuicio que se pudiese estar desprendiendo de ella.

⁷³ Cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «La transmisión bilateral de derechos de emisión...», *op. cit.*, nota 26, p. 377.

En virtud de la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva, en vigor hasta el 14 de diciembre de 2007, se dejaba al margen de la supervisión de las autoridades financieras, entre otros sectores, a la actividad de compraventa de sellos.

En la norma por la que se deroga la Disposición anterior, esto es, la Ley 43/2007, de 13 de diciembre, de protección de los consumidores en la contratación de bienes con oferta de restitución del precio, en cuanto a su ámbito de aplicación, en el art. 1.2, se refiere expresamente a los sellos. Además, en el Preámbulo de la norma, se recoge lo siguiente: «Quedando claro en la norma que la actividad regulada no es financiera, se aborda la regulación de las relaciones jurídicas con los consumidores estableciendo mecanismos de transparencia en la información y garantías adicionales para la protección del consumidor».

para preservar la estabilidad de los mercados financieros europeos y subsanar las deficiencias en la supervisión financiera europea⁷⁴.

Además, con anterioridad al reconocimiento del derecho de emisión como instrumento financiero, algunos países miembros de la Unión han adoptado las medidas necesarias para que las plataformas de negociación de derechos de emisión y sus derivados sean considerados como sistemas de negociación de instrumentos financieros, más concretamente, Sistemas Multilaterales de Negociación y mercados regulados, bajo el reconocimiento de la AEVM. Son los supuestos de la plataforma Austrian Energy Exchange (EXAA), bajo la supervisión de la Finanzmarktaufsicht (FMA) de Austria; TFS Green y CANTORCO2e, bajo el control de la Financial Services Authority (FSA) en Reino Unido; y Powernext, supervisada por la Autorité des Marchés Financiers (AMF) francesa. Estas cuatro plataformas de negociación de derechos de emisión revisten la categoría de Sistema Multilateral de Negociación, con la única excepción de Powernext, que se subsume en la categoría de mercado regulado.

Por tanto, teniendo en cuenta la constitución de algunos mercados financieros de derechos de emisión y la posibilidad de la llevanza de bases de datos por parte de la AEVM, concluimos que finalmente la Comisión Europea debería optar por este ente financiero comunitario para el desempeño de las funciones de Administrador Central.

2. LOS ADMINISTRADORES NACIONALES. UN ADMINISTRADOR NACIONAL POR CADA ESTADO MIEMBRO: EL ESLABÓN FUNDAMENTAL EN LA GESTIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL REGISTRO DE LA UNIÓN

A raíz de este nuevo sistema con una dualidad del Registros⁷⁵, podemos señalar que el administrador nacional de cada Estado miembro será, además, el administrador de su Registro PK⁷⁶. Por esta razón, y en una aproximación al supuesto español, el administrador nacional del área española de registro PK y del Registro de la Unión será la Sociedad de Gestión de los Sistemas de Registro,

⁷⁴ Véase <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:mi0071> (consultado por última vez el 28 de julio de 2015). Este organismo se crea en virtud del Reglamento (UE) núm. 1095/2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados), se modifica la Decisión núm. 716/2009/CE y se deroga la Decisión 2009/77/CE de la Comisión (DO L 331, de 15 de diciembre de 2010, p. 84).

⁷⁵ Por un lado, los Registros PK de cada uno de los Estados miembros en los que se consiguan unidades de Kioto y, por otro lado, el Registro de la Unión, un registro único creado para el comercio y registro de los derechos de emisión en toda la Unión Europea.

⁷⁶ Véase el art. 8.1, inciso tercero, del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

Compensación y Liquidación de Valores, S.A. Unipersonal, comercialmente conocida como IBERCLEAR⁷⁷. Esta designación viene impuesta por la normativa comunitaria. España, como cualquier Estado, deberá notificar a la Comisión la identidad y los datos de contacto de su administrador, así como un teléfono de urgencia que se pueda emplear en caso de un incidente de seguridad⁷⁸.

España, ya desde 2005, confía a IBERCLEAR la responsabilidad de la gestión registral de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en lo relativo a su expedición, titularidad, transferencia y cancelación⁷⁹. Para el nombramiento de IBERCLEAR como administrador del Registro, el Gobierno se acoge al art. 44 *bis*. 1. d) de la Ley del Mercado de Valores, porque, entre sus funciones, IBERCLEAR podrá ejercer «las demás que le encomiende el Gobierno, previo informe de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y, en su caso, del Banco de España»⁸⁰.

Estas funciones registrales son públicas administrativas⁸¹, y conservarán este carácter, a pesar de su realización por una persona jurídico-privada, como sucede en el caso español. No obstante, estas funciones empezarán a someter-

⁷⁷ Véase la web de IBERCLEAR <http://www.iberclear.es/esp/entidades/renade.aspx> (consultado por última vez el 28 de julio de 2015), en la que encontramos lo siguiente: «A mediados del ejercicio 2012 ha tenido lugar un proceso de migración desde cada Registro Nacional a un Registro Único de la Unión Europea, dentro del cual *IBERCLEAR sigue desempeñando las funciones de Administrador Nacional del Área Española*, continuando con su estrecha colaboración con la Oficina Española del Cambio Climático, las comunidades autónomas y los 2.000 usuarios del Registro, en su calidad de representantes autorizados de las 1.100 cuentas abiertas, tanto de instalación, operadores aéreos y cuentas de persona física y/o jurídica. Dicho Registro es accesible a los titulares de cuenta, de manera permanente, vía Internet a través de un área privada de acceso restringido» (la cursiva es nuestra).

En el caso de otros países de la Unión Europea, los administradores nacionales del Registro de la Unión son: Francia, el Registre Français des quotas et crédits d'émission de GES, cuyo administrador es Caisse des Dépôts; Alemania, el Deutsche Emissionshandelsstelle, dependiente de la Federal Environment Agency.

⁷⁸ Véase 8.3 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁷⁹ Esta obligación viene impuesta ya desde el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático (art. 5.1), por la que se refuerza la CMNUCC, y asegura distintos compromisos para los Estados que han ratificado el Protocolo.

⁸⁰ La Comisión Nacional del Mercado de Valores informó favorablemente para la encomienda de la llevanza del RENADE a IBERCLEAR (BOE, núm. 267, de 8 de noviembre de 2005).

⁸¹ Véase HOBLEY y HAWKES, *op. cit.*, nota 59, p. 149, donde mantienen que, incluso cuando el administrador del Registro es una empresa, podrá ejercer funciones públicas.

se, en buena medida, al derecho privado. La actividad no dejará de ser pública, dado que la responsabilidad sigue siendo de la Administración estatal⁸².

Dentro del funcionamiento del Registro de la Unión, la Comisión se encargará de coordinar la actuación de los distintos administradores nacionales y la del Administrador Central⁸³, y evitará la concurrencia de conflictos de intereses entre éstos y los titulares de cuentas⁸⁴, para garantizar la viabilidad del Registro. En virtud de la normativa comunitaria, cada administrador nacional estará solamente obligado a desempeñar los procesos que sean necesarios para el ejercicio de sus funciones⁸⁵.

Por último, se encargará de la elaboración de los Cuadros Nacionales de Asignación de derechos de emisión a las instalaciones fijas, y será el que decida si una instalación recibirá o no una asignación gratuita de estos derechos⁸⁶. Los Cuadros Nacionales de Asignación, poco a poco, irán desapareciendo entre las obligaciones a realizar por parte del administrador nacional, pues está prevista la instauración definitiva de la subasta como método de asignación de estos instrumentos financieros para el año 2027, con la salvedad del sector eléctrico⁸⁷, que recibe el 100% de los derechos de emisión mediante subasta desde 2013.

Por tanto, el administrador nacional será, en el Registro de la Unión, el responsable principal de cada Estado de la gestión de unas determinadas cuentas de usuario bajo su jurisdicción⁸⁸, siendo, por tanto, un eslabón fun-

⁸² Cfr. PARDO y SANZ, *op. cit.*, nota 48, p. 354.

⁸³ Véase el art. 8.4, inciso primero, del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁸⁴ Véase el art. 8.2 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁸⁵ Véase el art. 8.5 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁸⁶ Véase el art. 53.1 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁸⁷ En Estados Unidos, se ha desarrollado un programa específico del control de las emisiones por parte del sector eléctrico: la Regional Greenhouse Gas Initiative. Sobre esta iniciativa, véase Sondra BOGDONOFF y Jonathan RUBIN, «The Regional Greenhouse Gas Initiative. (Cover Story)», *Environment*, núm. 49-2, 2007, pp. 8-16, p. 8; Michael S. SMITH, «Murky Precedent Meets Hazy Air: The Compact Clause and the Regional Greenhouse Gas Initiative», *Boston College Environmental Affairs Law Review*, núm. 34-2, 2007, pp. 387-416, p. 404.

⁸⁸ Véase el art. 3.22 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

Así lo recogen, entre otros, Bruno MARTIN BAUMEISTER y Albert SÁNCHEZ GRAELLS, «Algunas reflexiones en torno a las garantías pignoraticias sobre derechos de emisión de gases de efecto invernadero y su ejecución», *Revista de Derecho Bancario y Bursátil*, núm. 127, 2012, pp. 191-210, p. 210; http://www.obsa.org/PaginasOB-SA/Navegacion/AreasTrabajo_CO2_Registro.aspx (consultado por última vez el 28 de julio de 2015).

damental en el funcionamiento y gestión del Registro único de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

V. LA GESTIÓN DE LAS CUENTAS POR EL ADMINISTRADOR NACIONAL. LIMITACIÓN DE LA EXTENSIÓN DE LA MAL LLAMADA POR EL LEGISLADOR JURISDICCIÓN. LA MAYOR PRECISIÓN DEL TÉRMINO DEMARCACIÓN PARA LA IDENTIFICACIÓN DEL CONCEPTO JURISDICCIÓN

En virtud de los distintos tipos de cuentas que pueden encontrarse tanto en los Registros PK como en el Registro de la Unión de derechos de emisión de GEI⁸⁹, podemos comprobar que cada administrador nacional podrá encargarse de la apertura, denegación de la apertura, actualización y cierre, esto es, de la gestión de algunas cuentas.

Es en la propia definición de administrador nacional que se recoge en el Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, en su art. 3.22, donde se admite la posibilidad de la adjudicación de la gestión de unas determinadas cuentas de usuario bajo la *jurisdicción* de cada Estado miembro al administrador nacional⁹⁰; y, más concretamente, en este Reglamento se señala que «cada Estado miembro nombrará a un administrador nacional. El Estado miembro gestionará sus propias cuentas y las cuentas del Registro de la Unión bajo su jurisdicción y accederá a las mismas a través de su administrador nacional»⁹¹.

El legislador comunitario, al tratar la gestión de las cuentas por el administrador nacional, emplea el término *jurisdicción*. No es éste el término más preciso para hacer referencia al ámbito de competencia territorial correspondiente a un registro. Quizá el empleo del término *jurisdicción* por el legislador comunitario puede deberse a la influencia que se desprende del hecho de que las funciones de los registradores de algunos países miembros se encuentre encomendada a Juzgados o jueces especializados⁹². Por ejemplo, en el supues-

⁸⁹ Véase el anexo I del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, donde se encuentran especificadas todas las cuentas que se pueden abrir en el Registro de la Unión de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

⁹⁰ Véase el art. 3.22 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁹¹ Véase el art. 8.1 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁹² Véase Antonio MANZANO SOLANO, *Derecho Registral Inmobiliario, volumen I (Publicidad registral, Historia, Derecho Comparado, Organización del Registro de la Propiedad)*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1991, pp. 153 y ss., donde trata de la organización del Registro alemán y señala lo siguiente: «[l]a materia registral está encomendada de los Juzgados de

to del Registro Mercantil de Estados como Alemania y Francia, su gestión se atribuye, respectivamente, al Ministerio de Justicia del Estado federado de Renania del Norte-Westfalia y a los secretarios judiciales de los órganos jurisdiccionales de competencia mercantil, mientras que en otros Estados, como Reino Unido y Portugal, su gestión la asumen, respectivamente, el Registro de sociedades mercantiles y los registradores integrados en el Instituto del Registros y del Notariado portugués.

Por tanto, en el ámbito del Derecho registral, consideramos más adecuado el uso de términos como *territorio*, *circunscripción registral* o *demarcación*, siendo este último, posiblemente, el más correcto⁹³.

Primera Instancia. Tradicionalmente se hablaba del *Grundbuchrichter* o Juez del Registro. Pero las Leyes de 5 de noviembre de 1969 y 27 de junio de 1970 han regulado la figura de los *Rechtspfleged* o Administradores de Justicia, encargados del Registro. Se trata de un funcionario de categoría superior de la Administración de Justicia (Fritz Baur), independiente en sus decisiones y autónomo. La función registral que desarrolla es una actividad de jurisdicción voluntaria, no administrativa (Bau, Creifelds, Pau Pedrón).

Los *Rechtspfleged* o Registradores acceden al cargo tras un período preparatorio de tres años y un curso de especialización con examen. La independencia funcional tiene como contrapartida su sujeción a responsabilidad civil, penal o disciplinaria. Están auxiliados por el Secretario del Registro y los Oficiales, que colaboran en la práctica de las operaciones registrales. El Secretario tiene autorizadas algunas funciones independientes: autorización de copias de los libros, consentimiento para su consulta, notificaciones, etc.

La competencia es estrictamente territorial (como en nuestra Ley Hipotecaria) y, si se trata de fincas radicantes en territorios de diversos Registros, el Tribunal Superior común decide la Oficina Competente».

En este mismo sentido, véase José Manuel GARCÍA GARCÍA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1988, p. 398.

⁹³ Véase, en este sentido, que la doctrina española es unánime y, al tratar de la organización del Registro, hablan de la demarcación o circunscripción registral. Véase Manuel ALBALADEJO GARCÍA, *Derecho Civil III, Derecho de Bienes*, vol. 2º, Bosch, Barcelona, 1991, p. 411; GARCÍA, *ibíd.* p. 53; MANZANO, *ibíd.* p. 280; Pascual MARÍN PÉREZ, *Introducción al Derecho Registral*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, p. 72; Xavier O'CALLAGHAN, *Compendio de Derecho Civil*, tomo III, Dijusa, Madrid, 2007, p. 380; Ramón María ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario: Dinámica Registral*, tomo IV, Bosch, Barcelona, p. 27.

También el legislador español se ha manifestado en este aspecto y ha optado claramente por el término *demarcación*. Véase el Real Decreto 172/2007, de 9 de febrero, por el que se modifica la demarcación de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles (BOE núm. 66, de 17 de marzo de 2007, p. 11581).

En este sentido, cuando la normativa comunitaria analiza la gestión de las cuentas por el administrador nacional, establece una distinción básica, que veremos a continuación, diferenciando entre las cuentas de la jurisdicción de un administrador nacional o las cuentas de la jurisdicción del Registro de la Unión.

Podemos entender las cuentas de su demarcación, territorio o jurisdicción como aquellas cuentas de titulares de instalaciones, operadores de aeronaves, personas físicas o jurídicas ajenas al régimen de comercio de derechos de emisión, plataformas externas o verificadores que, o bien desarrollan su actividad o bien residen en el Estado miembro del que es el administrador nacional, y le solicitan la apertura de cuentas. En todos estos casos, cabe la posibilidad también de la presentación de la solicitud ante el Administrador Central, aunque entendemos que este supuesto es más improbable.

Por otro lado, hacemos referencia a las cuentas del Registro de la Unión bajo su jurisdicción y entendemos que, en base también al territorio, demarcación o jurisdicción, son cuentas propias del Registro. Un ejemplo es la cuenta de haberes nacional que, a pesar de estar bajo la rúbrica «Cuentas de haberes del RCDE del Registro de la Unión» en el Anexo I del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, son cuentas de obligada apertura para el administrador nacional.

Estas cuentas podrían ser: la cuenta de la cantidad total de la UE; la cuenta de cantidad total de aviación de la UE, la cuenta de subasta de la UE, la cuenta de asignación de la UE, la cuenta de reserva de nuevos entrantes de la UE, la cuenta de reserva especial de la UE, la cuenta de subasta de aviación de la UE, la cuenta de asignación de aviación de la UE, la cuenta de supresión de la UE, la cuenta de créditos internacionales de la UE, la cuenta de intercambio de créditos de la UE y la cuenta de la plataforma administrativa nacional⁹⁴.

Por último, hay que hacer una aclaración respecto del pago de las funciones que desempeñan los administradores nacionales al encargarse de la gestión de las cuentas a ellos encomendadas. Los administradores nacionales podrán establecer tarifas razonables a los titulares de las cuentas que gestionan, siempre que lo notifiquen al Administrador Central para su publicación en un sitio web de acceso público⁹⁵; en concreto, en el caso español, las tarifas a cobrar por parte del administrador nacional español vienen determinadas en la Orden AAA/351/2013, de 27 de febrero, sobre tarifas del área española del

⁹⁴ Sobre todas estas cuentas, véase MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA y MOLINA, *op. cit.*, nota 22, pp. 165-169, y p. 174.

⁹⁵ Véase el art. 111.2 y 3 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

Registro de la Unión Europea en el marco de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero⁹⁶.

Por el contrario, el Administrador Central no podrá cobrar tarifas a los titulares de cuentas en el Registro de la Unión⁹⁷. En este sentido, entendemos que la Comisión Europea no va a establecer tarifas para el mantenimiento de cuentas que, en su práctica totalidad, son cuentas cuyo titular es la propia Unión Europea.

VI. LA APERTURA Y EL CIERRE DE CUENTAS EN EL REGISTRO DE LA UNIÓN: FUNCIONES ENCOMENDADAS FUNDAMENTALMENTE AL ADMINISTRADOR NACIONAL DE CADA ESTADO MIEMBRO

1. LA APERTURA DE CUENTAS, CONSECUENCIA DE LA TITULARIDAD DE DERECHOS DE EMISIÓN

La apertura de cuentas en el Registro de la Unión⁹⁸ está regulada en la Sección 2 del Capítulo III del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, bajo la rúbrica «Apertura y actualización de cuentas».

La apertura de la cuenta la tramitará cualquier interesado y, tras la recepción de la solicitud, el administrador nacional dispondrá de un plazo de veinte días laborables para abrir la cuenta en el Registro⁹⁹.

⁹⁶ BOE, núm. 55, de 5 de marzo de 2013, p. 17339.

⁹⁷ Véase el art. 111.1 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

⁹⁸ Sobre la apertura de cuentas en el Registro de la Unión, véase, entre otros, COLLAR, *op. cit.*, nota 67, p. 122; MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA y MOLINA, *op. cit.*, nota 22, pp. 180-181.

⁹⁹ Es el plazo normal con el que cuenta el administrador para tramitar la apertura de una cuenta, aunque podemos observar que este plazo será superior en el caso de la apertura de una cuenta de un operador de aeronaves; véase el art. 17 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

Contra, los registros nacionales del SCRI, en concreto el RENADE, contaban con un plazo de diez días para tramitar la apertura de una cuenta, tras la solicitud; véase, en este sentido, el art. 6.3 del Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro nacional de derechos de emisión; cfr. Víctor MANTECA VALDELANDE, «Naturaleza, tráfico y registro del derecho de emisión de gases de efecto invernadero», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 61, 2006, pp. 255-282, p. 269.

Para tramitar la solicitud de la apertura de cuenta, el candidato a titular deberá entregar toda la documentación e información que, en cada caso, se determina en la norma comunitaria¹⁰⁰.

Durante el plazo anteriormente indicado, el administrador nacional valorará la información y documentación recibida por parte del interesado y, siempre que esta fuese completa y verdadera, procederá a la apertura de la cuenta o informará al candidato a titular de la denegación de apertura.

Hay que destacar una especialidad, en lo que a apertura de cuentas se refiere; se trata de la facultad que reúne cualquier persona física o jurídica¹⁰¹ para solicitar la apertura de una cuenta, ya fuera ante cualquier registro nacional de un Estado miembro¹⁰² o actualmente ante el Registro de la Unión¹⁰³.

Esta peculiaridad radica en la no necesaria presentación de la autorización de emisión por parte del sujeto no emisor¹⁰⁴ y que el sujeto no emisor no reúne, entre las facultades que ostenta el titular de un derecho de emisión, la posibilidad de emitir gases de efecto invernadero a la atmósfera.

El sujeto no emisor, desde la entrada en vigor del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, podrá solicitar, además de la apertura de cuenta de

¹⁰⁰ En el Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, se hace una distinción en sus Anexos respecto de la información a presentar por cada uno de los sujetos que pueden tener una cuenta en el Registro. El Anexo III es común a todas las solicitudes de apertura de cuentas y, posteriormente, en los Anexos IV a VII se establece una categoría separada de la información y documentación que deberán aportar los titulares de instalaciones, operadores de aeronaves, personas físicas, verificadores, plataformas externas, subastadores, plataformas de subastas, sistemas de compensación y sistemas de liquidación.

¹⁰¹ El concepto *sujeto no emisor* es utilizado por la doctrina, entre otros, MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «La transmisión bilateral de derechos de emisión...», *op. cit.*, nota 26, p. 393.

Los sujetos no emisores son todas aquellas personas físicas y jurídicas que pueden entrar a formar parte del Sistema de Comercio de derechos de emisión comunitario.

¹⁰² Véase el art. 6.1 del Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro nacional de derechos de emisión. Cfr. COLLAR, *op. cit.*, nota 67, p. 126: «El 4 de agosto de 2005 se realizó por parte de *Renade* la primera apertura de cuenta de una persona».

¹⁰³ Véase el art. 18 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

¹⁰⁴ Véase el anexo IV del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, en el que se especifica toda la documentación que deberá presentar el solicitante de una apertura de cuenta de este tipo.

haberes de persona¹⁰⁵, la apertura de una cuenta de comercio¹⁰⁶. Ambas solicitudes se tramitarán ante el administrador nacional del país en el que tenga su residencia permanente, en caso de personas físicas, o en el país donde esté registrado, en el supuesto de las personas jurídicas¹⁰⁷.

Lo que parece claro es que, gracias a la posibilidad de entrada de sujetos no emisores al mercado de derechos de emisión, el sujeto emisor podrá encontrar una mayor oferta de derechos, lo que dotará de una mayor liquidez al mercado¹⁰⁸.

2. EL CIERRE DE CUENTAS, CONSECUENCIA DE LA PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE SUJETO EMISOR

A) *La solicitud de cierre de cuenta en el Registro de la Unión*

El cierre de cuentas está regulado en la Sección 3 del Capítulo III del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, en concreto, en los arts. 27 a 33.

Por norma general, el administrador de una cuenta tendrá un plazo de diez días para el cierre de una cuenta, tras la presentación de la solicitud de cierre por el titular¹⁰⁹. Esta solicitud únicamente podrá ser realizada por los titulares de cuentas de haberes de persona, titulares de instalación, operadores de aeronaves y cuentas de verificadores¹¹⁰; en el caso de presentar la cuenta en

¹⁰⁵ Desde el año 2005, éste es el nombre que reciben las cuentas a abrir por un sujeto no emisor.

¹⁰⁶ Cfr. MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA y MOLINA, *op. cit.*, nota 22, p. 172, donde critican la dualidad de este tipo de cuentas: «No entendemos la existencia de estos dos tipos de cuentas, ya que tienen la misma finalidad, esto es posibilitar la apertura de cuentas a personas ajenas a este régimen de comercio de derechos de emisión y unidades de Kioto».

¹⁰⁷ Véase el art. 18.2 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

¹⁰⁸ Cfr., entre otros, Frank J. CONVERY y Luke REDMOND, «Market and Price Developments in the European Union Emissions Trading Scheme», *Review of Environmental Economics and Policy*, volume 1, issue 1, 2007, pp. 88-111, p. 100; MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA, «La transmisión bilateral de derechos de emisión...», *op. cit.*, nota 26, p. 393; MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA y MOLINA, *op. cit.*, nota 22, p. 173.

¹⁰⁹ Véase el art. 27 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

Los registros nacionales del SCRI también disfrutaban de este plazo para proceder al cierre de una cuenta; en este sentido, véase MANTECA, «Los derechos...», *op. cit.*, nota 11, p. 1527; RODRÍGUEZ, «La inscripción registral de los derechos de emisión...», *op. cit.*, nota 38, p. 176.

¹¹⁰ Véanse los arts. 28, 29 y 30 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, en los que se establecen las excepciones del art. 27. Aclaremos que, a pesar de

proceso de cierre un saldo positivo de derechos de emisión o unidades de Kioto, el titular de la cuenta deberá especificar otra cuenta a la que transferirlos, de modo que si en cuarenta días el titular no responde, el administrador transferirá los derechos o unidades a su cuenta de haberes nacional¹¹¹. También hay que destacar que si el titular de una cuenta de haberes de persona o cuenta de negociación no ha iniciado transacciones desde su cuenta durante un año, y presenta saldo cero, el administrador nacional notificará al titular el cierre de la cuenta y, tras cuarenta días, se cerrará salvo que reciba una solicitud de mantenimiento de cuenta¹¹².

Otros supuestos de cierre de cuentas son¹¹³:

— La suspensión o revocación del permiso o autorización de emisiones de gases de efecto invernadero, o cierre de una instalación.

— Cese de la actividad de un operador de aeronaves o fusión en el seno de otro operador.

— Cese de la actividad del verificador o, retirada o expiración de la acreditación de verificador.

En estos tres casos y, más concretamente, en los dos primeros, tanto un titular de instalación como un operador de aeronaves podría tramitar la solicitud de apertura de una cuenta como sujeto no emisor y mantener los derechos de emisión de que ostentaba en el momento de la pérdida de condición de sujeto emisor; de esta forma, podría comercializar con estos derechos, dotando de una mayor liquidez al mercado y obteniendo una rentabilidad por esos derechos adquiridos con anterioridad.

señalar que la solicitud de cierre podrá ser presentada por un verificador, y es esta una excepción a la que nos referíamos anteriormente, el art. 30.1 permite la posibilidad de la solicitud del cierre de una cuenta por su titular, esto es, el verificador.

¹¹¹ Véase *infra* epígrafe V.2.B) de este artículo.

¹¹² Véase el art. 33.2 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión. En este sentido, podemos entender que se trata de una imposición legal que tiene el administrador de la cuenta, pero también podríamos considerarlo como una *solicitud de cierre tácita* del titular de la cuenta; véase PARDO y SANZ, *op. cit.*, nota 49, p. 368.

¹¹³ Véanse los arts. 28.2, 29 y 30.2 a) y b) del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, respectivamente.

En este sentido, estos motivos se refieren, fundamentalmente, al cese de la actividad de los sujetos emisores del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a la atmósfera.

B) La liquidación de las cuentas y la existencia de posible saldo positivo tras el cierre de la misma

El saldo positivo en las cuentas en procesos de cierre se regula en el art. 32 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión. Una vez que se haya efectuado el cierre de una cuenta o se haya procedido a la suspensión del acceso a una cuenta¹¹⁴, cabe la posibilidad de que el titular de dicha cuenta ostente en su haber la titularidad de derechos de emisión o unidades de Kioto.

En este sentido, el titular deberá especificar otra cuenta a la que transferir esos derechos de emisión, de modo que si en cuarenta días el titular no responde, el administrador nacional encargado de la gestión transferirá los derechos o unidades de Kioto a su cuenta de haberes nacional¹¹⁵.

Dada la transferencia de derechos de emisión a la cuenta de haberes nacional, el nuevo titular de estos valores será el Estado miembro que ha recibido estos instrumentos financieros¹¹⁶. Parte de nuestra doctrina considera que no hay un cambio de titularidad de los derechos de emisión¹¹⁷; sin embargo, en

¹¹⁴ Véase el art. 34 del Reglamento 389/2013 del Registro de la Unión.

¹¹⁵ Véase el art. 32.1 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, en el que se analiza el saldo positivo en una cuenta en proceso de cierre.

En el sistema anterior, también los registros nacionales tenían esta posibilidad pero contaban con un plazo de sesenta días para recibir la respuesta del titular. Véase el art. 8.1, incisos segundo y tercero, de Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro nacional de derechos de emisión. En este sentido, cfr. FORTES, *op. cit.*, nota 50, p. 26; MARTÍNEZ-ECHEVARRÍA y MOLINA, *op. cit.*, nota 22, pp. 182-183; RODRÍGUEZ, «La inscripción registral de los derechos de emisión...», *op. cit.*, nota 38, p. 26, e ÍDEM, *Régimen y transmisión de los derechos de emisión...*, *op. cit.*, nota 31, pp. 324 y ss.

¹¹⁶ Véanse los arts. 8.1, inciso tercero, de Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro nacional de derechos de emisión, y 32.1, inciso segundo, del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

¹¹⁷ RODRÍGUEZ, *Régimen y transmisión de los derechos de emisión...*, *op. cit.*, nota 31, pp. 325 y s., donde señala, sobre esta cuestión, aludiendo al art. 26 del Reglamento (UE) núm. 920/2010 de la Comisión, de 7 de octubre de 2010, relativo a un sistema normalizado y garantizado de Registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión núm. 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, ya derogado: «El régimen previsto en el art. 26.1 plantea desde luego no pocas interrogantes y cuestiones que ponen en entredicho la función de protección de la titularidad de los derechos de emisión predicable del registro y de la inscripción en las correspondientes cuentas.

En primer lugar, permite el legislador comunitario al administrador “transferir los derechos de emisión a su cuenta nacional de haberes de derechos de emisión en el

nuestra opinión, nos gustaría indicar que, al margen de la conservación de los derechos de emisión, consideramos que efectivamente se produce una transmisión de la titularidad de estos instrumentos financieros, ante la falta de notificación por el sujeto afectado de otra cuenta a la que transferir los derechos de emisión. El Registro se muestra flexible y otorga un plazo de 40 días para la notificación de otra cuenta a la que transferir los derechos.

En este sentido, los supuestos de cierre de cuentas a los que se refiere son, fundamentalmente, aquellos casos de cese de la actividad de un sujeto emisor; por tanto, podemos entender que el titular anterior de esos derechos, a quien se cierra una cuenta, deja de ser parte del ámbito subjetivo de cumplimiento de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera. Además, como se establece en el art. 111.2 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, habría que considerar que el administrador nacional de un Estado miembro puede cobrar una tarifa a los titulares de las cuentas que administren, de modo que cabe la posibilidad de que este servicio de administración y gestión de la cuenta por el administrador nacional genere unos costes a su titular por el mantenimiento de la misma.

Por último, respecto de la conservación de los derechos de emisión, saldo positivo de una cuenta que ha sufrido un proceso de cierre, consideramos que

Registro de la Unión y las unidades de Kioto, a una cuenta de haberes de Parte del PK en su registro PK”, obviando la titularidad inicial de tales derechos y unidades de Kioto. Ello obliga desde luego al titular de la cuenta que es objeto de cierre a solicitar con posterioridad la apertura de una nueva cuenta ante el mismo administrador, de no haberla solicitado con anterioridad, en aquellos casos en que no contara con más cuentas abiertas.

Del mismo modo, tampoco puede afirmarse con rotundidad que el legislador comunitario haya pretendido en primer término la conservación y protección de la titularidad de los derechos y unidades de Kioto inscritas en la cuenta objeto de cierre, pues es evidente que el propio legislador podría haber previsto como alternativa, en caso de no recibir el administrador respuesta por el titular de la cuenta sobre la especificación de otra cuenta gestionada por él mismo, en el plazo de 40 días, que el administrador procediera de oficio a la transferencia de los derechos y unidades de Kioto entre cuentas.

Al respecto, y aunque el art. 26.1 se pronuncie en tales términos, no parece que deba entenderse que la transferencia en la cuenta nacional de haberes en el registro de la Unión o en la cuenta de haberes de Parte del PK en su registro PK, deba producir efectos traslativos de la titularidad, pues, en tal caso, faltaría justo título explícito en la norma, que no se puede suplir por la mera ausencia de comunicación de cuenta alternativa a la prevista en el citado precepto».

la postura adoptada por el legislador no es significativa del compromiso de la reducción de las emisiones de gases a la atmósfera por varios motivos, que vemos a continuación: 1) vulneración del principio *quien contamina paga*¹¹⁸; 2) el *banking* o arrastre de derechos de emisión, posibilidad permitida desde el segundo período de comercio o Plan Nacional de Asignación, 2008-2012¹¹⁹; 3) creación de nuevos derechos de emisión en función de las necesidades¹²⁰; 4) la reserva de nuevos entrantes, esto es, sujetos nuevos que asumen el compromiso de la reducción de las emisiones a la atmósfera¹²¹; 5) la afectación del precio del derecho de emisión, dada la mayor oferta de estos instrumentos en el mercado.

Por todas estas razones, entendemos más que justificada la cancelación o supresión de los derechos de emisión que figuren en el saldo de una cuenta sometida a un proceso de cierre, en lugar de su conservación, como acontece actualmente.

¹¹⁸ Podemos decir que este principio es uno de los paradigmas de este sistema de comercio de derechos de emisión, de modo que si posibilitamos el mantenimiento de unos derechos ya asignados a un sujeto emisor, permitimos que sean posteriormente asignados a un sujeto cuya atribución resultó insuficiente.

¹¹⁹ A pesar de que el legislador comunitario permitía el arrastre de derechos entre períodos de comercio, el legislador español prohibía dicha posibilidad. Véase el art. 20.3 de la Ley 1/2005, LCDE, vigente hasta el 7 de julio de 2010, fecha de entrada en vigor de la Ley 13/2010, de modificación de la Ley 1/2005, LCDE, que suprime dicho apartado. Actualmente, en el art. 19 *bis* de la Ley 1/2005, LCDE, se permite la posibilidad de arrastre o *banking* de derechos de emisión, a partir del segundo período de comercio y siguientes, de ocho años de duración.

Respecto de las Reducciones Certificadas de Emisiones y las Unidades de Reducción de Emisiones, véase el art. 27.3 bis de la Ley 1/2005, LCDE.

Sobre esta cuestión, cfr. Isabel CARO-PATÓN CARMONA e Íñigo SANZ RUBIALES, «La asignación de cuotas como actividad administrativa», en Íñigo SANZ RUBIALES (dir.), *El mercado de derechos a contaminar. Régimen jurídico-público del mercado comunitario de derechos de emisión en España*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 127-222, pp. 208-213.

¹²⁰ Una vez analizado el contenido del art. 41 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, podemos entender que en caso de necesidad general de una mayor cantidad de derechos, el legislador comunitario ostenta la facultad de creación de nuevos derechos.

¹²¹ El legislador comunitario obliga al Administrador Central a tener una cuenta abierta, «cuenta reserva de nuevos entrantes», a la que se transfieren el 5% de los derechos de emisión creados para un año. Véase el art. 44.1 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

VII. EL DIARIO DE TRANSACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA, REFLEJO CONSTANTE DE LAS TRANSACCIONES DE DERECHOS DE EMISIÓN

El Reglamento 1193/2011 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2011, por el que se establece el Registro de la Unión para el período de comercio que comienza el 1 de enero de 2013, y para los períodos de comercio posteriores, del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y con la Decisión núm. 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) núm. 2216/2004 y (UE) núm. 920/2010 de la Comisión (en adelante, Reglamento 1193/2011, de RCU) crea el Diario de Transacciones de la Unión Europea (en lo sucesivo, DTUE), en forma de base de datos electrónica normalizada¹²². Aparece en sustitución del Diario Independiente de Transacciones Comunitario (en adelante, DITC)¹²³.

El DTUE consignará todas las operaciones de transferencia y transacción de derechos de emisión dentro del Registro de la Unión¹²⁴; además, junto al Diario Independiente de Transacciones (DIT), consignarán las transacciones

¹²² Véase el art. 5.1, inciso primero, del Reglamento 1193/2011, de RCU.

Este artículo del Reglamento 1193/2011, de RCU, derogado tras la entrada en vigor del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, se mantiene en cuanto a su contenido.

Véase el art. 6.1 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

Consideramos que el legislador debió modificar el contenido de este artículo sobre el DTUE, e incorporar que su creación se produjo en 2011.

La Regional Greenhouse Gas Initiative también cuenta con un diario electrónico, donde se reflejan las transacciones de derechos de emisión entre particulares. Cfr. Anja KOLLMUSS, Michael LAZARUS, Carrie LEE, Maurice LEFRANC y Clifford POLYCARP, *Handbook of Carbon Offset Programs. Trading Systems, Funds, Protocols and Standards*, Earthscan, 2010, p. 79.

¹²³ Véase el art. 5 del Reglamento (CE) núm. 2216/2004 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2004, relativo a un sistema normalizado y garantizado del Registro de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión núm. 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en el que se definía este DITC, de similares características al actual DTUE.

Sobre el DITC, cfr., entre otros, PARDO y SANZ, *op. cit.*, nota 48, p. 344.

También conocido como CITL, por sus siglas en inglés (Community Independent Transaction Log).

¹²⁴ Su principal función es la de supervisar todas las transacciones efectuadas en el territorio de la Unión Europea, así como detectar las irregularidades que se hayan podido producir. Cfr. FORTES, *op. cit.*, nota 50, p. 26.

de unidades de Kioto, a través de los enlaces de comunicación pertinentes¹²⁵, como veremos a continuación.

La inscripción en las distintas cuentas de haberes en el Registro de la Unión se formalizan con la orden dirigida por el cliente (sujetos emisores o sujetos no emisores) al gestor. De este modo, habrá, por un lado, un simple *traspaso de saldo*, si se produce una transferencia de derechos entre cuentas de un mismo titular y, por otro lado, la solicitud de *transferencia* de un titular a la cuenta de otro titular, que dará lugar a la formalización de una inscripción de transferencia entre las distintas cuentas¹²⁶.

Por tanto, la labor del DTUE es importantísima pues será el reflejo constante de los cambios de titularidad de los derechos de emisión, ya sea mediante un contrato de compraventa o simplemente mediante una transferencia de derechos entre distintas cuentas del mismo titular.

En cuanto a su gestión, al estar integrado el DTUE en el Registro de la Unión, de cuya gestión y mantenimiento se encarga el Administrador Central, este también mantendrá el DTUE¹²⁷.

El DTUE deberá contar con todos los equipos físicos, redes y programas informáticos necesarios para el desempeño de sus funciones¹²⁸; funciones como apertura de cuentas, cierre de cuentas, suspensión del acceso a las cuentas, verificación de emisiones, transferencias, asignación y subasta de derechos de emisión, entrega de derechos de emisión, supresión de derechos de emisión, anulación de una transacción, en definitiva, todas las operaciones especificadas en el Capítulo III del Título I y Títulos II, III y IV del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión¹²⁹.

Como ya se adelantaba, dentro de este sistema complejo en el que encontramos, por un lado, el Registro de la Unión y el DTUE y, por otro,

¹²⁵ Véase el Considerando 7 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión, y art. 6.1, inciso segundo, de este Reglamento.

¹²⁶ Cfr. Elisabetta CICIGOI y Paolo FABBRI, *Mercato delle emissioni ad effeto serra*, Bologna, 2007, p. 67. RODRÍGUEZ, *Régimen y transmisión de los derechos de emisión...*, *op. cit.*, nota 31, pp. 333-334.

¹²⁷ Véanse los arts. 4.2 y 6.2 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

¹²⁸ Véase el art. 6.3 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

¹²⁹ Así se especifica en el art. 6.4 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión. Sobre todas las funciones encomendadas al Administrador Central, como gestor del DTUE, cfr. Íñigo SANZ RUBIALES, «El control del mercado a través del nuevo Registro Único: otro dato más en la línea centralizadora», en Íñigo SANZ RUBIALES, *Cambio climático y Unión Europea. Presente y futuro del mercado europeo de emisiones*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 211-236, pp. 215-216; RODRÍGUEZ, *Régimen y transmisión de los derechos de emisión...*, *op. cit.*, nota 31, p. 304.

los Registros PK de cada uno de los Estados miembros que han ratificado el Protocolo de Kioto¹³⁰ y el DIT, tanto DTUE como DIT deberán entablar enlaces de comunicación para garantizar el éxito de este sistema, destinado a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel global.

El Registro de la Unión y el DTUE mantendrán una comunicación constante para todas las transacciones de derechos de emisión. El Administrador Central del Registro de la Unión deberá garantizar que estos enlaces de comunicación entre el Registro, el DTUE y el DIT se mantengan latentes en todo momento¹³¹.

Al permanecer vigente un sistema paralelo para el control de las transacciones de las unidades de Kioto a través de los registros PK que hay en cada Estado miembro, el Registro de la Unión y el DTUE mantienen un enlace de comunicación con el DIT¹³².

Por último, además, será posible mantener comunicación con el Registro de un país candidato a la adhesión, para que el DTUE se ponga en contacto con el DIT y le informe acerca de los datos de las emisiones verificadas de los titulares de instalaciones de dicho país¹³³.

VIII. PRINCIPALES CONCLUSIONES

I. Cambios en el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

El sistema comunitario de comercio de derechos de emisión se instauró en el año 2003. A partir de ese momento, podemos destacar las reformas de los años 2009 y 2015, como consecuencia de la búsqueda de una mayor eficacia de este régimen. Podemos decir que este sistema, reformado y mejorado, ha despertado el interés de otros Estados y organizaciones internacionales para acometer los cambios necesarios para el establecimiento de un sistema de reducción de emisiones. Entre estas modificaciones, destacamos la «supranacio-

¹³⁰ El comité de cambio climático, en su reunión de 16 de abril de 2010, decidió integrar los Registros PK en el Registro de la Unión, dando lugar al «Sistema Consolidado de Registros de la Unión Europea» (CSEUR, por sus siglas en inglés).

Cfr. COLLAR, *op. cit.*, nota 67, p. 121.

¹³¹ Véase el art. 91.1 b) del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

¹³² Véase el art. 7.1 y 7.2 del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

Cfr. COLLAR, *op. cit.*, nota 67, p. 122.

¹³³ Véase el art. 7.3, incisos tercero y cuarto, del Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

nalización» del sistema del Registro, potenciada por la creación de un Registro Único y la consiguiente superación del Sistema Comunitario del Registros Integrados (SCRI), que *dificultaban las transacciones de derechos de emisión entre sujetos intervinientes radicados en diferentes estados de la Unión Europea*.

A partir de aquí, se podría plantear la creación de un mercado mundial de derechos de emisión, que permitiese el intercambio de estos instrumentos financieros, no solo entre emisores comunitarios, como acontece actualmente. Un primer paso podría darse con la inclusión definitiva de la aviación entre los sectores de Kioto.

II. *El administrador nacional, encargado del segundo escalón de un registro de doble escalón, característica habitual de los mercados regulados*

La falta de la concreción de la naturaleza del derecho de emisión hasta el año 2014, en que fue reconocido como instrumento financiero, ha podido motivar la ausencia de regulación de la naturaleza del Registro de la Unión como un registro de doble escalón.

Como ya hemos señalado, podemos considerar al Administrador Central como el primer escalón del Registro de la Unión, quien, entre otras cuentas, mantendrá una cuenta de haberes nacional, con el reflejo de todos los valores contables que estén bajo su demarcación; como segundo escalón, encontramos al administrador nacional, responsable directo de la llevanza del registro contable en el que se encuentran anotados en cuenta los derechos de emisión y las unidades de Kioto.

Por tanto, con las reformas previstas, tanto en el sistema comunitario de comercio de derechos de emisión como en los mercados financieros comunitarios y nacionales, confiamos que el legislador comunitario, de una vez por todas, asuma la responsabilidad del establecimiento de la naturaleza de *doble escalón* del registro, no habiendo sido afrontada ni siquiera durante la etapa del SCRI.

III. *Propuesta de la designación de la Autoridad Europea de Valores y Mercados en el puesto de Administrador Central*

El Registro de la Unión cuenta con un Administrador central, primer escalón de este registro. A falta de nombramiento oficial, proponemos a la Comisión Europea la designación de la Autoridad Europea de Valores y Mercados para el cargo de Administrador Central, una vez que se ha categorizado al derecho de emisión como instrumento financiero.

Consideramos que esta institución, a pesar de su reciente constitución, reúne las cualidades necesarias para la supervisión de un auténtico mercado fi-

nanciero. En este sentido, no hay que olvidar que, en virtud de su aprobación, algunos Estados miembros han procedido a la catalogación de sus plataformas nacionales de negociación de derechos de emisión como Sistemas Multilaterales de Negociación o mercados regulados, por lo que nuestra propuesta, aún más si cabe, queda reforzada para que este nombramiento se haga oficial a través del *Diario Oficial* de la Unión Europea y se incorpore en el Reglamento 389/2013, del Registro de la Unión.

De esta forma, quedaría por fin consolidada la ordenación del sistema comunitario de comercio de derechos de emisión como un auténtico mercado financiero.

IV. La inadecuación del término jurisdicción, empleado por el legislador, para referirse al ámbito de competencia territorial del administrador nacional y la mayor precisión de la expresión demarcación para identificar ese ámbito

El Reglamento 389/3013, del Registro de la Unión, al tratar la gestión de las cuentas por el administrador nacional, emplea el término *jurisdicción*. Este uso quizá venga influenciado por el Derecho registral alemán o francés que atribuyen a la *administración de justicia* la llevanza de sus sistemas registrales. Por otro lado, Estados como el Reino Unido, Portugal y España han establecido, en cierta medida, un cuerpo de registradores que se encargan de la gestión de sus respectivos entramados registrales.

Por este motivo, consideramos más apropiado el uso de los términos *demarcación* o *circunscripción registral*, para identificar o hacer referencia al ámbito de competencia territorial del administrador nacional y, en consecuencia, de la sección del Registro de la Unión cuya gestión se le encomienda. Además, en estos casos, tanto Francia como Alemania han nombrado, para el cargo de administrador nacional, instituciones registrales medioambientales, lo que fortalece nuestra propuesta de revisión de la no jurisdicción y sí demarcación del administrador nacional del Registro de la Unión.

V. La liquidación de las cuentas. El posible saldo positivo, esto es, la existencia de derechos de emisión en una cuenta de haberes tras el cierre de la misma. La conveniente cancelación de estos instrumentos financieros

Una vez iniciados los trámites del cierre de una cuenta por falta de actividad por su titular, este dispondrá de un plazo de cuarenta días para designar una nueva cuenta a la que transferir los derechos de emisión que figurasen en su haber. Actualmente, los derechos de emisión sobrantes se destinarían a la

cuenta de haberes nacional del administrador donde radique el titular de la cuenta a cerrar. Para nosotros, en una clara contravención del principio *quien contamina paga*, consideramos acertada la cancelación de estos derechos de emisión, siempre y cuando el titular no hubiese escogido una cuenta a la que se transmitan los instrumentos financieros.

Por tanto, confiamos que el legislador comunitario afronte las medidas necesarias de reforma de este precepto legal, una vez prevista la reserva de estabilidad del mercado, para frenar las diferencias existentes entre la oferta y la demanda de derechos de emisión por parte de los sujetos emisores.

