

TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.434

**INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN
DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES
DE EFECTO INVERNADERO,
EJERCICIOS 2017 Y 2018**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 24 de junio de 2021, el INFORME DE FISCALIZACIÓN SOBRE LA GESTIÓN DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO, EJERCICIOS 2017 Y 2018 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR	9
I.2. ANTECEDENTES	9
I.2.1. MARCO CONCEPTUAL DE LOS GASES EFECTO INVERNADERO Y DEL MERCADO DE DERECHOS DE EMISIÓN	13
I.2.2. MAGNITUDES RELATIVAS A LOS GASES DE EFECTO INVERNADERO	15
I.3. MARCO NORMATIVO	17
I.3.1. Normativa general.....	17
I.3.2. Seguimiento y verificación de las emisiones	18
I.3.3. Área española del Registro de la Unión Europea de derechos de emisión.....	18
I.3.4. Subastas de derechos de emisión.....	18
I.3.5. Asignación gratuita de derechos de emisión para las instalaciones fijas	19
I.3.6. Sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono	19
I.3.7. Normativa específica sobre aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea	19
I.3.8. Otras disposiciones de aplicación	20
I.3.9. Régimen presupuestario y contable	20
I.4. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL	20
I.4.1. Ámbito subjetivo.....	20
I.4.2. Ámbito objetivo.....	21
I.4.3. Ámbito temporal.....	21
I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN	21
I.5.1. Objetivos	21
I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS	22
I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES	22
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	24
II.1. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO.....	24
II.1.1. Naturaleza y características de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero	24
II.1.2. Ingresos recibidos por subastas.....	26
II.2. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN PARA EMITIR GASES DE EFECTO INVERNADERO EN INSTALACIONES Y OPERADORES AÉREOS.....	30
II.2.1. Autorización de emisiones de instalaciones	31
II.2.2. Nuevos entrantes	32
II.2.3. Instalaciones excluidas	32
II.2.4. Autorización de emisiones de operadores aéreos	34
II.3. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN Y AJUSTE DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES EFECTO INVERNADERO.....	35
II.3.1. Asignación de derechos de emisión gratuitos a instalaciones	35
II.3.2. Ajuste de los derechos de emisión gratuitos asignados a las instalaciones.....	41

II.3.3.	Datos de las instalaciones en los registros internos de la OECC	45
II.3.4.	Asignación y modificación de derechos de emisión gratuitos a operadores aéreos.....	49
II.4.	OBLIGACIONES DE LAS INSTALACIONES Y DE LOS OPERADORES AÉREOS EN EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN	50
II.4.1.	Obligaciones de las instalaciones en el RCDE	50
II.4.2.	Obligación de los operadores aéreos en el RCDE	52
II.5.	VERIFICACIÓN DE EMISIONES	58
II.6.	ÁREA ESPAÑOLA DEL REGISTRO DE LA UNIÓN EUROPEA	63
II.6.1.	Tipos de cuentas.....	64
II.6.2.	Funciones y competencias de cada parte interviniente	65
II.6.3.	Información y magnitudes del área española del Registro de la UE	70
II.6.4.	Apertura, funcionamiento y cierre de cuentas	73
II.6.5.	Procedimiento de transmisión de unidades de reducción de emisiones (URE) y de reducción certificada de emisiones (RCE)	77
II.7.	RECURSOS HUMANOS, MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INFORMÁTICOS EMPLEADOS EN EL RCDE Y EN LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN EL RÉGIMEN DE DERECHOS DE EMISIÓN	78
II.7.1.	Recursos humanos de la OECC	78
II.7.2.	Medios de comunicación de la OECC con los distintos entes intervinientes en el RCDE.....	79
II.7.3.	Medios informáticos empleados	82
II.8.	SANCIONES	83
II.8.1.	Instalaciones	83
II.8.2.	Operadores aéreos	84
II.9.	GESTIÓN REALIZADA POR LOS DISTINTOS ENTES EN LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS DERIVADOS DE LOS INGRESOS DE SUBASTAS.....	85
II.9.1.	Cuestiones generales de la asignación de recursos prevista en la normativa	85
II.9.2.	Incidencias identificadas en el análisis de las transferencias a la CNMC para financiar los costes del sistema eléctrico.....	87
II.9.3.	Aplicación de estos recursos en otros Estados de la Unión Europea	91
II.10.	CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y CON LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO	91
II.10.1.	Cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.....	91
II.10.2.	Cumplimiento de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	91
III.	CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN.....	93
III.1.	CONCLUSIONES SOBRE LA NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO	93
III.2.	CONCLUSIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN PARA EMITIR GASES EFECTO INVERNADERO EN INSTALACIONES Y OPERADORES AÉREOS.....	93

III.3. CONCLUSIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN Y AJUSTE DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES EFECTO INVERNADERO	94
III.4. CONCLUSIONES SOBRE LAS OBLIGACIONES DE LAS INSTALACIONES Y DE LOS OPERADORES AÉREOS EN EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN	95
III.6. CONCLUSIONES SOBRE EL ÁREA ESPAÑOLA DEL REGISTRO DE LA UNIÓN EUROPEA	96
III.7. CONCLUSIONES SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INFORMÁTICOS EMPLEADOS EN EL RCDE Y LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN EL RÉGIMEN DE DERECHOS DE EMISIÓN. RECURSOS HUMANOS DEDICADOS A LA GESTIÓN DEL RCDE	98
III.8. CONCLUSIONES SOBRE SANCIONES	98
III.9. CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA POR LOS DISTINTOS ENTES EN LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS DERIVADOS DE LOS INGRESOS DE SUBASTAS	98
IV. RECOMENDACIONES	99
IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.....	99
IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA OFICINA ESPAÑOLA DEL CAMBIO CLIMÁTICO	100

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACM	Acuerdo de Consejo de Ministros
AEGEI	Autorización de Emisión de Gases de Efecto Invernadero
AESA	Agencia Estatal de Seguridad Aérea
AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CER	Reducción Certificada de Emisiones
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CO ₂	Dióxido de Carbono (principal gas de efecto invernadero de origen humano)
ENAC	Entidad Nacional de Acreditación
EU-ETS	<i>Emissions Trading System</i> , Régimen para el Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero
GEI	Gases efecto invernadero
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
KG	Kilogramos (medida de masa)
KT	Kilotoneladas (Miles de toneladas)
LRJSP	Ley del Régimen Jurídico del Sector Público
MITERD	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
MW	Megavatio (unidad de potencia) del Sistema Internacional de Medida
RCE	Reducción certificada de emisiones
RCDE	Régimen de Comercio de Derechos de Emisión
RD	Real Decreto
RENADE	Registro Nacional de Derechos de Emisión
SEMA	Secretaría de Estado de Medio Ambiente
SENSA	Servicios y Estudios para la Navegación Aérea y la Seguridad Aeronáutica S.M.E. M.P. S.A.

TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por Real Decreto legislativo 3/2011
UE	Unión Europea
URE/ERU	Unidad de Reducción de Emisiones

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO Nº 1. ESTIMACIÓN DE EMISIONES DE EQUIVALENTES DE CO ₂ POR COMUNIDAD AUTÓNOMA (KILOTONELADAS).....	16
CUADRO Nº 2. EMISIONES NACIONALES DE GASES EFECTO INVERNADERO Y DENTRO DEL RCDE POR SECTORES INDUSTRIALES (KILOTONELADAS).....	17
CUADRO Nº 3. MOVIMIENTOS CUENTA DE INGRESOS DE SUBASTAS EN EL BANCO DE ESPAÑA Y DERECHOS RECONOCIDOS NETOS CONCEPTO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS 557 (EUROS).....	29
CUADRO Nº 4. ACUERDOS CONSEJO DE MINISTROS ASIGNACIÓN DERECHOS DE EMISIÓN NUEVOS ENTRANTES: NUEVAS INSTALACIONES Y AMPLIACIÓN DE CAPACIDAD (NÚMERO DE DERECHOS ASIGNADOS)	39
CUADRO Nº 5. AJUSTES RESOLUCIONES DE LA SEMA POR MOTIVO Y AÑOS DE AJUSTE EN LAS INSTALACIONES (NÚMERO DE INSTALACIONES).....	43
CUADRO Nº 6. NÚMEROS DE INSTALACIONES EN REGISTROS INTERNOS DE LA OECC EN FUNCIÓN DEL CÓDIGO (NÚMERO DE INSTALACIONES).....	45
CUADRO Nº 7. INSTALACIONES POR CCAA (NÚMERO DE INSTALACIONES).....	47
CUADRO Nº 8. INSTALACIONES POR CCAA EN FUNCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DEL ANEXO I DE LA LEY 1/2005 (NÚMERO DE INSTALACIONES).....	48
CUADRO Nº 9. ASIGNACIÓN GRATUITA ANUAL DE DERECHOS DE EMISIÓN A OPERADORES AÉREOS (ASIGNACIÓN ANUAL DE DERECHOS GRATUITOS Y Nº DE OPERADORES AÉREOS)	50
CUADRO Nº 10. NÚMERO DE INSTALACIONES Y OPERADORES AÉREOS VISITADOS Y NO VISITADOS AÑOS 2017-2019 (Nº DE VISITAS).....	59
CUADRO Nº 11. FACTURACIÓN EMPRESA CONTRATISTA AÑOS 2017-2019 (EUROS)	68
CUADRO Nº 12. CATEGORÍAS DE CUENTAS DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (NÚMERO DE CUENTAS).....	71
CUADRO Nº 13. DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO GRATUITOS (NÚMERO DE DERECHOS DE EMISIÓN) (NÚMERO DE DERECHOS).....	71
CUADRO Nº 14. EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO VERIFICADAS (TONELADAS DE DIÓXIDO DE CARBONO EQUIVALENTE).....	72
CUADRO Nº 15. DESFASES TEMPORALES ENTRE REVOCACIÓN AEGEI Y AJUSTE DE LA ASIGNACIÓN DE DERECHOS.....	76
CUADRO Nº 16. EMISIONES VERIFICADAS, DERECHOS DE EMISIÓN ENTREGADOS Y EMISIONES VERIFICADAS NO ENTREGADAS INFORME ART. 21 DIRECTIVA 2003/87/CE (NÚMERO DE INSTALACIONES	77
CUADRO Nº 17. DERECHOS RECONOCIDOS NETOS POR SUBASTAS DE DERECHOS DE EMISIÓN Y EMPLEO DADO AL FOMENTO DE ENERGÍAS RENOVABLES Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO (EUROS).....	87

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO Nº 1 EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO DESDE 1960 (MILLONES DE TONELADAS).....	10
GRÁFICO Nº 2 DEFINICIONES Y CONCEPTOS TÉCNICOS A EFECTOS DEL RCDE	14
GRÁFICO Nº 3 CICLO ANUAL DE CUMPLIMIENTO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GEI DENTRO DEL ÁREA ESPAÑOLA DEL REGISTRO UE	67

RELACIÓN DE DIAGRAMAS DE FLUJOS

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 1 PROCEDIMIENTO DE INGRESOS DEVENGADOS EN LAS SUBASTAS	28
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 2 RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN (ESQUEMA SIMPLIFICADO DE FUNCIONAMIENTO).....	31
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 3 ASIGNACIÓN DERECHOS DE EMISIÓN A NUEVAS INSTALACIONES Y AMPLIACIONES SIGNIFICATIVAS DE CAPACIDAD PERIODO 2013-2020.....	38
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 4 PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN A LAS INSTALACIONES	42
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 5 OBLIGACIONES DE LAS INSTALACIONES EN EL RCDE	51
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 6 REVISIÓN DEL INFORME DE EMISIONES POR AESA	54
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 7 REVISIÓN DE INFORMES POR AESA.....	56
DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 8 REVISIONES EFECTUADAS POR LOS VERIFICADORES.....	60

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO FISCALIZADOR

El origen de este procedimiento de fiscalización se encuentra en el Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas de 21 de diciembre de 2017, por el que se aprueba el Programa de Fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para el año 2018, en el que figura entre las actuaciones programadas por iniciativa del propio Tribunal en el apartado dedicado a las actuaciones en el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) y de sus organismos dependientes. En el Programa de Fiscalizaciones para 2019 se actualizó su ámbito temporal, incorporando los ejercicios 2017 y 2018, en lugar de los años 2015 y 2016.

El Programa de Fiscalizaciones para el año 2018 se enmarca en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021, aprobado el 25 de abril de 2018, en el que el Pleno ha establecido, entre otros aspectos, las líneas de actuación preferentes de la actividad fiscalizadora. En el marco del Objetivo Estratégico nº 1 del Plan, “contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público”, esta fiscalización responde, principalmente, a las medidas siguientes: “incremento de buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas”, “impulso de fiscalizaciones operativas”, “fiscalización de los volúmenes más significativos de ingreso y de gasto públicos” y, en particular, al “impulso de la realización de fiscalizaciones medioambientales”.

I.2. ANTECEDENTES

En el último tercio del siglo XX, el auge del desarrollo industrial y el incremento del consumo de combustibles fósiles ha llevado aparejado un aumento de la emisión de gases de efecto invernadero con un impacto significativo sobre la naturaleza y el clima.

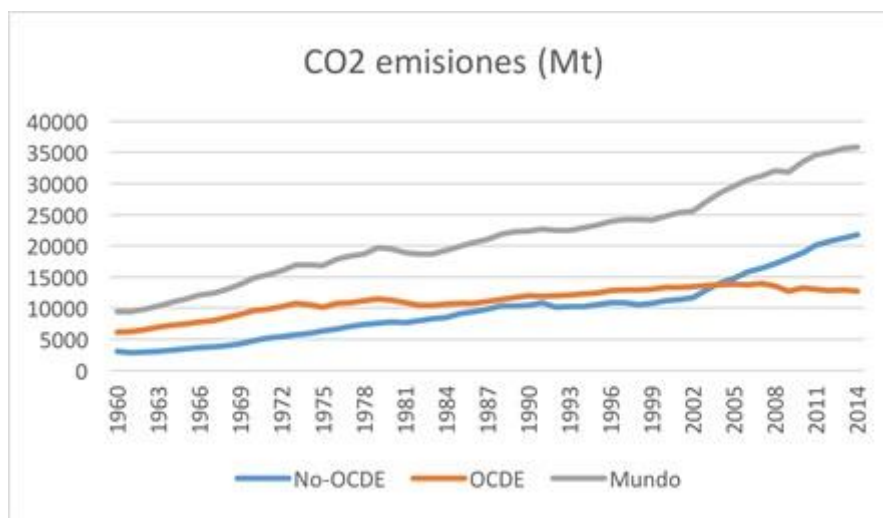
En el seno de la comunidad internacional, ante esa circunstancia, comenzaron a promoverse iniciativas dirigidas a estudiar el fenómeno del incremento de temperatura en el planeta y a plantear medidas orientadas a mitigar los efectos adversos del incremento de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Así, en 1988, se creó el Panel Intergubernamental del Cambio Climático o más resumidamente por las siglas IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) con el propósito de elaborar “información científica, técnica y socioeconómica relevante para entender la base científica del riesgo del cambio climático inducido por el hombre, sus potenciales impactos y opciones para la adaptación y mitigación”¹. En esta misma línea, en 1992 se celebró la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conocida como “Cumbre de Río” o “Cumbre de la Tierra”). En el marco de dicha Conferencia se aprobó una Declaración, estructurada en 27 principios, que aboga por promover el desarrollo sostenible, evitar la deslocalización de las actividades contaminantes y promulgar leyes eficaces destinadas a la protección del medio ambiente².

Por otra parte, como consecuencia de la cumbre de Río y con el propósito de reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), en diciembre de 1997, se suscribió el Protocolo de Kioto (Japón), que incorpora el compromiso de los Estados signatarios, entre ellos España, de reducir las referidas emisiones de seis gases de “efecto invernadero” (GEI).

¹ Principios Rectores del IPCC, <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/09/ipcc-principles.pdf> (Viena, octubre de 1998).

² <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

GRÁFICO Nº 1
EVOLUCIÓN DE LAS EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO DESDE 1960
(MILLONES DE TONELADAS)



Fuente: (<http://www.globalcarbonproject.org>).

Así, los países firmantes acordaron abordar una reducción, en promedio de, al menos, un 5% de las emisiones de GEI, tomando como referencia los niveles de 1990, a alcanzar entre los años 2008 y 2012. Se estableció, a su vez, que el compromiso sería de obligatorio cumplimiento cuando lo ratificasen los países industrializados responsables de, al menos, un 55% de las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), el principal causante del denominado “efecto invernadero”.

La Unión Europea y sus Estados miembros, como partes firmantes del Protocolo, iniciaron una serie de actuaciones orientadas a promover el cumplimiento de los compromisos adquiridos, destacando la aprobación 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, que contempla la creación de un mercado europeo de derechos de emisión de gases de efecto invernadero eficaz y con el menor perjuicio posible para el desarrollo económico y la situación del empleo.

En lo que respecta al ámbito nacional, en España, la Constitución Española de 1978, dentro de los principios rectores de la política social y económica, en su art. 45, apartados 1 y 2, consagra el “derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”; y el mandato a los poderes públicos para que velen por “la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

En cuanto al marco competencial, el Estado ostenta competencias en este ámbito, en virtud de su potestad para “determinar las bases de la planificación general de la actividad económica”, art. 149.1.13ª de la Constitución Española (en adelante, CE), y para dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, de acuerdo con el apartado 1.23ª del citado art. 149 de la CE.

En este sentido, la norma que regula el régimen jurídico de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero y que, además, supuso la trasposición al derecho español de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, antes referida, es 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. Esta Ley, en el marco de las medidas de protección del medio ambiente, regula las obligaciones de seguimiento de las emisiones de GEI y de remisión de información entre los agentes intervinientes y la verificación de la misma. Dicha norma ha sido modificada por el Real

Decreto-ley 5/2005, de 11 marzo y por las Leyes 22/2005, de 18 de noviembre, 13/2010, de 5 de julio, 11/2012, de 19 de diciembre, 9/2018, de 9 de diciembre y 9/2020, de 16 de diciembre.

Adicionalmente, cabe destacar otras disposiciones de la Unión Europea en las que se enmarca la normativa española sobre el sistema de comercio de derechos de emisión, entre las que cabe destacar el Reglamento (UE) nº 525/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo a un mecanismo para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación, a nivel nacional o de la Unión, de otra información relevante para el cambio climático; y el Reglamento Delegado (UE) nº 666/2014, de la Comisión, de 12 de marzo de 2014, que establece los requisitos sustantivos para el sistema de inventario de la Unión y toma en consideración las modificaciones de los potenciales de calentamiento global y las directrices sobre inventarios acordadas internacionalmente con arreglo al Reglamento (UE) nº 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.

Cabe precisar que los resultados del análisis de los derechos de emisión de gases efecto invernadero han de tomar en consideración el marco temporal al que responden, de tal suerte que los derechos correspondientes a los ejercicios fiscalizados 2017-2018 se encuentran dentro del mismo periodo de emisión "2013-2020". No obstante, en algunos apartados se efectúan alusiones al régimen vigente al tiempo de finalizar los trabajos de fiscalización (periodo 2021-2025) especificándose, donde procede, las particularidades derivadas de las modificaciones normativas introducidas.

Órganos competentes

En este contexto y, de acuerdo con la Ley 1/2005, a la Administración General del Estado le corresponde ejercer las siguientes competencias:

- Establecer las bases del régimen jurídico de los derechos de emisión y su comercio.
- Tramitar y resolver los procedimientos de asignación de derechos de emisión.
- Regular y gestionar el apartado correspondiente a España ("área española") del Registro de la Unión Europea de derechos de emisión, que se constituye como un complemento necesario del mercado de derechos de emisión. Así, tal y como se establece en el Reglamento sobre régimen normalizado y garantizado de registros nacionales aprobado por la Unión Europea, en el "Registro" deben inscribirse todas las operaciones relativas a la expedición, titularidad, transmisión, transferencia, entrega, retirada y cancelación de los derechos de emisión.

Por su parte, en el ámbito de la Administración General del Estado, corresponden a la Oficina Española del Cambio Climático, órgano del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, las siguientes funciones³:

El ejercicio de las funciones atribuidas al Ministerio por 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 y, en general, la aplicación de la normativa de comercio de derechos de emisión, incluyendo el inicio, la instrucción y la elaboración de propuestas de resolución de expedientes sancionadores en los supuestos en los que esta Ley atribuye la potestad sancionadora al Consejo de Ministros.

³ Funciones definidas en el art. 6 del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, vigente en el momento de finalización de los trabajos de fiscalización. En el periodo fiscalizado, dichas funciones también fueron ejercidas por la Oficina Española de Cambio Climático, de acuerdo con las normas en vigor en cada momento, que fueron el Real Decreto 401/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, el Real Decreto 895/2017, de 6 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y el Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica.

- El ejercicio de cuantas funciones le atribuya la normativa en relación con el Registro Nacional de Derechos de Emisión, adscrito a esta Dirección General. En particular, le corresponden la dirección de la actividad del registro; la coordinación con los órganos competentes para la aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo; las relaciones con la entidad que tenga encomendada, en su caso, su administración; y la aprobación de cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico deban dar soporte a la concreta actividad del Registro.
- El ejercicio de cuantas funciones atribuya la normativa al Ministerio en relación con los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.
- El fomento y propuesta para la utilización de los instrumentos de mercado, incluyendo los creados al amparo de normas de Derecho internacional y comunitario, con el fin, en particular, de cumplir los compromisos internacionales asumidos por el Reino de España en materia de cambio climático.
- El ejercicio de las funciones que le atribuye el Real Decreto 1494/2011, de 24 de octubre, en relación con el Fondo de Carbono para una Economía Sostenible.

La Subdirección General de Mercados de Carbono (anteriormente Subdirección General de Comercio de Emisiones y Mecanismos de Flexibilidad) ejerce las funciones antes indicadas, así como todas aquellas encomendadas a la Oficina Española del Cambio Climático en materia de mercados de carbono.

A su vez, la Ley 1/2005 contempla dos órganos colegiados que intervienen en la gestión de los derechos de emisión de gases efecto invernadero:

- La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, como órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas para, entre otras finalidades, la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión y el cumplimiento de las obligaciones internacionales y comunitarias de información inherentes a este y la prevención y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- El Consejo Nacional del Clima, que garantiza la participación de las organizaciones sindicales, empresariales y ambientales en el seguimiento de la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión en cuanto a sus efectos en la competitividad, la estabilidad en el empleo, la cohesión social y la coherencia ambiental.

En el ámbito de las relaciones internacionales, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, corresponde a la Oficina Española de Cambio Climático relacionarse con las instituciones europeas, administraciones públicas, organizaciones no gubernamentales, instituciones y entidades públicas y privadas y demás agentes sociales para colaborar en iniciativas relacionadas con la lucha frente al cambio climático y participar, en representación del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en los organismos internacionales y asumir el seguimiento de los convenios internacionales en las materias de su competencia y, en particular, ejercer como punto focal nacional ante la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático y ante el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático.

La antes referida Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático tiene un reglamento de funcionamiento aprobado en sesión de 11 de abril de 2012. Entre los fines que tiene encomendados (art. 2) se encuentra el seguimiento del cambio climático y adaptación a sus efectos, y en particular, la evaluación de los impactos del cambio climático. También tiene atribuida como función la elaboración de directrices técnicas y notas aclaratorias para la

armonización de la aplicación del régimen de derechos de emisión, y en particular, los aspectos relativos al seguimiento, la verificación y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Las comunidades autónomas, por su parte, tienen competencias para regular aspectos no incluidos en la Ley estatal, así como para dictar normas de desarrollo de la legislación estatal. A este respecto, tres comunidades habían ejercido esta potestad a la finalización de los trabajos de fiscalización.

I.2.1. MARCO CONCEPTUAL DE LOS GASES EFECTO INVERNADERO Y DEL MERCADO DE DERECHOS DE EMISIÓN

En el gráfico siguiente se presenta el marco conceptual del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE).

GRÁFICO Nº 2

DEFINICIONES Y CONCEPTOS TÉCNICOS A EFECTOS DEL RCDE

- **Derecho de emisión:** el derecho subjetivo a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono, desde una instalación o una aeronave que realiza una actividad de aviación incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley, durante un período determinado.
 - **Dióxido de carbono:** Gas cuya composición química es de un átomo de carbono unido con enlaces covalentes dobles a dos átomos de oxígeno.
 - **Transferencia:** la operación del Registro de la UE que refleja el movimiento de derechos de emisión entre distintas cuentas.
 - **Transmisión:** el cambio de titularidad de uno o varios derechos de emisión producido por la inscripción en el registro del negocio jurídico del que deriva.
 - **Emisión:** la liberación a la atmósfera de gases de efecto invernadero a partir de fuentes situadas en una instalación o la liberación, procedente de una aeronave que realiza una actividad enumerada en el anexo I de la Ley 1/2005, de los gases especificados para dicha actividad.
 - **Gases de efecto invernadero:** los gases que figuran en el anexo II de la Ley 1/2005 y otros componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropogénicos, que absorben y vuelven a emitir la radiación infrarroja.
 - **Autorización de emisión de gases de efecto invernadero:** la autorización exigida a las instalaciones que desarrollen actividades enumeradas en el anexo I de la Ley 1/2005, que den lugar a las emisiones especificadas en éste.
 - **Instalación:** toda unidad técnica fija donde se lleven a cabo una o varias actividades de las enumeradas en el anexo I de la Ley 1/2005, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades realizadas en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación.
 - **Titular de la instalación:** cualquier persona física o jurídica que opere o controle la instalación bien en condición de propietario, bien al amparo de cualquier otro título jurídico, siempre que éste le otorgue poderes suficientes sobre el funcionamiento técnico y económico de la instalación.
- Nuevo entrante:**
- o toda instalación que lleve a cabo una o varias de las actividades indicadas en el anexo I, a la que se le conceda una autorización de emisión de gases de efecto invernadero por primera vez en los dieciocho meses anteriores al comienzo de un período de comercio o durante el mismo, o.
 - o toda instalación que lleve a cabo una o varias de las actividades indicadas en el anexo I de la Ley 1/2005, que haya sido objeto de una ampliación significativa en los dieciocho meses anteriores al comienzo de un período de comercio o durante el mismo, a la que se le conceda una nueva autorización de emisión de gases de efecto invernadero o renovación de la misma.
- Tonelada equivalente de dióxido de carbono:** una tonelada métrica de dióxido de carbono (CO₂) o una cantidad de cualquier otro gas de efecto invernadero contemplado en el anexo II de la Ley 1/2005 con un potencial equivalente de calentamiento del planeta.
- Operador aéreo:** la persona física o jurídica que opera una aeronave en el momento en que realiza una actividad de aviación enumerada en el anexo I o bien el propietario de la aeronave, si se desconoce la identidad de dicha persona o no es identificado por el propietario de la aeronave.
- Operador de transporte aéreo comercial:** operador aéreo que presta al público, a cambio de una remuneración, servicios de transporte aéreo regulares o no regulares, para el transporte de pasajeros, correo o carga. Los operadores de transporte aéreo comerciales deben poseer un certificado de operador aéreo (AOC) de conformidad con el anexo 6, parte I, del Convenio de Chicago o certificado equivalente.
- Plan de seguimiento:** la documentación pormenorizada, completa y transparente de la metodología de seguimiento de una instalación u operador aéreo concreto, incluida la documentación de las actividades de adquisición y tratamiento de datos y el sistema de control de su veracidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ley 1/2005.

I.2.2. MAGNITUDES RELATIVAS A LOS GASES DE EFECTO INVERNADERO

La Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental de MITERD desempeña la función de “autoridad competente del Sistema Español de Inventario y Proyecciones de Emisiones a la Atmósfera (SEI) de gases de efecto invernadero y contaminantes atmosféricos”, sin perjuicio de las funciones técnicas de carácter estadístico que corresponden a la Subsecretaría del Ministerio.

Dicho Sistema Español de Inventario, regulado en el art. 27 de la ley 34/2007, 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, desarrollado por el art. 10 del Real Decreto 818/2018, de 6 de julio, sobre medidas para la reducción de las emisiones nacionales de determinados contaminantes atmosféricos, proporciona para cada año de la serie inventariada, el flujo anual de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y de otros contaminantes de la atmósfera.

Esta información constituye el “Inventario de emisiones” oficial de España y se emplea para efectuar el seguimiento del grado de avance en el cumplimiento de los compromisos internacionales que en esta materia España tiene suscritos, entre ellos, la Convención Marco sobre Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992 (y su Protocolo firmado en Kioto), el Convenio sobre Contaminación Transfronteriza a Larga Distancia, hecho en Ginebra el 13 de noviembre de 1979 (y sus Protocolos derivados), la Directiva 2001/81/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos y el Reglamento (UE) n °601/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero⁴.

Dicho Inventario, de acuerdo con las especificaciones establecidas para su elaboración, contabiliza las emisiones allí donde se producen⁵. Por otra parte, en virtud de lo dispuesto en la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento y el Consejo, para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, modificada, entre otras, por la Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 (arts. 9, 9 bis y 10, entre otros), traspuestas a derecho nacional por la Ley 1/2005, se definen “periodos” plurianuales para la asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. A este respecto, el periodo fiscalizado se enmarca en el periodo de asignación “2013-2020”.

En relación con los datos sobre emisiones de gases de efecto invernadero, cabe precisar que el total nacional se desagrega por comunidades autónomas a través de métodos estimativos por aproximación, de tal manera que la estimación de las emisiones por comunidad autónoma está condicionada, en su exactitud y precisión, por la disponibilidad de información de base desagregada a este nivel territorial.

En el siguiente cuadro se detalla la estimación de las emisiones en kilotoneladas equivalentes de CO₂, para el periodo 2013-2018, desagregada territorialmente por cada comunidad autónoma.

⁴ El Instrumento de Ratificación de la Convención Marco sobre Cambio Climático fue publicado en el BOE de 1 de febrero de 1994. Por su parte, el Instrumento de ratificación del Protocolo al Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia fue publicado en el BOE el 10 de marzo de 1983, destacando entre otros el Protocolo, relativo a la reducción de la acidificación, de la eutrofización y del ozono en la troposfera, hecho en Gotemburgo (Suecia) el 30 de noviembre de 1999 y cuyo Instrumento de Ratificación se publicó en el BOE el 12 de abril de 2005.

⁵ En lo que se refiere específicamente a las emisiones de GEI, tanto para el total de España como para su desagregación por comunidades autónomas, utiliza las fuentes de información por sectores disponibles y la metodología internacionalmente acordada, y recogida en la Guía de metodología IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) y en la Guía de EMEP/EEA (Guía de inventario de emisiones de contaminantes atmosféricos), de estimación de emisiones por tipo de gas dentro de cada sector de actividad económica.

CUADRO Nº 1.
ESTIMACIÓN DE EMISIONES DE EQUIVALENTES DE CO₂ POR COMUNIDAD AUTÓNOMA
(KILOTONELADAS)

COMUNIDADES Y CIUDADES AUTÓNOMAS	EMISIONES DE DIÓXIDO DE CARBONO (CO ₂)-EQUIVALENCIA (kilotoneladas)					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
ANDALUCÍA	50.344	50.569	52.740	49.439	52.513	52.113
ARAGÓN	15.415	16.662	16.620	15.405	17.296	15.680
P. DE ASTURIAS	24.305	24.694	29.876	24.502	25.851	24.061
ILLES BALEARS	8.543	8.243	8.519	8.730	9.308	9.435
CANARIAS	13.165	12.754	12.679	13.074	13.541	13.341
CANTABRIA	5.617	5.783	5.809	5.791	6.044	6.058
CASTILLA Y LEÓN	29.203	31.603	33.272	30.785	30.794	27.719
CASTILLA-LA MANCHA	18.495	18.047	18.260	17.867	18.245	18.733
CATALUÑA	41.029	41.788	42.012	43.320	44.008	43.956
CEUTA	331	311	324	351	382	388
COMUNITAT VALENCIANA	24.458	25.091	24.961	24.958	25.141	25.464
EXTREMADURA	8.559	8.437	8.784	8.798	9.191	9.515
GALICIA	28.641	28.382	29.747	28.474	30.321	29.810
LA RIOJA	2.113	1.967	2.139	2.317	2.536	2.311
MADRID	22.512	21.138	20.910	21.591	21.477	21.861
MELILLA	382	339	392	432	486	487
C. F. DE NAVARRA	5.671	5.586	5.927	6.131	6.318	6.204
PAÍS VASCO	17.016	16.378	16.498	16.398	17.176	17.437
REGIÓN DE MURCIA	8.895	9.045	8.784	8.527	9.670	9.683
TOTAL ESPAÑA	324.694	326.817	338.253	326.890	340.298	334.256

Fuente: Sistema Español de Inventario.

Como se observa en el cuadro anterior, la evolución es ambigua, no existiendo una tendencia clara a la disminución ni al alza en los niveles de emisiones de gases efecto invernadero en el territorio español en los últimos años.

A su vez, en el siguiente cuadro se presenta una comparativa de las emisiones de gases de efecto invernadero del Inventario Nacional de GEIs y las incluidas dentro del RCDE, divididas en los sectores que se reportan en el Inventario Nacional de GEIs, correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019 (en 2019 los datos son provisionales)⁶.

⁶ Es necesario señalar que, de acuerdo con lo transmitido por la unidad encargada del Sistema Español de Inventarios, existe cierto reajuste cuando se distribuyen las categorías del RCDE entre las diferentes categorías del Inventario Nacional. Las categorías en uno y otro ámbito están definidas de manera diferente, lo que dificulta la correspondencia de las mismas.

CUADRO Nº 2.
EMISIONES NACIONALES DE GASES EFECTO INVERNADERO Y DENTRO DEL RCDE POR
SECTORES INDUSTRIALES (KILOTONELADAS)

GASES EFECTO INVERNADERO - SECTORES	EMISIONES CO ₂ EQUIVALENTES								
	2017			2018			2019		
	TOTALES (inventario 2020)	RCDE	% RCDE	TOTALES (inventario 2020)	RCDE	% RCDE	TOTALES (avance)	RCDE	% RCDE
1. SECTOR ENERGÉTICO	258.692,26	120.911,81	47	253.384,03	112.575,64	44	234.862,62	96.061,26	41
2. PROCESOS INDUSTRIALES	28.146,91	18.251,28	65	27.756,34	17.885,69	64	25.966,19	16.715,95	64
3. AGRICULTURA	39.901,03	N/A	N/A	39.643,76	N/A	N/A	39.088,29	N/A	N/A
4. CAMBIOS DE USO DE SUELO Y SELVICULTURA	(38.936,25)	N/A	N/A	(38.096,30)	N/A	N/A	(37.505,55)	N/A	N/A
5. TRATAMIENTO Y ELIMINACIÓN DE RESIDUOS	13.558,09	N/A	N/A	13.471,03	N/A	N/A	13.567,93	N/A	N/A
TOTAL CO₂ EMISIONES EQUIVALENTES (sin incluir cambios de uso de suelo y selvicultura)	340.298,29	139.163,10	41	334.255,16	130.461,33	39	313.485,03	112.777,20	36

Fuente: Elaboración propia sobre el Inventario Nacional de GEI.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior no todas las emisiones registradas en el inventario están en el régimen de comercio de derechos de emisión. A su vez, el porcentaje de GEI que se engloban dentro del RCDE se sitúa en torno a un 40% de las emisiones. Por sectores, el 45% de las emisiones del sector energético y el 65% de las generadas por procesos industriales, respectivamente, se producen dentro del ámbito de aplicación del RCDE, mientras que el resto de sectores queda fuera del RCDE. Por tanto, el RCDE tiene potencial para seguir ampliando su ámbito objetivo y subjetivo y así englobar un mayor número de procesos industriales y energéticos.

I.3. MARCO NORMATIVO

Las principales normas aplicables al ámbito objetivo de esta fiscalización comprenden las siguientes disposiciones:

I.3.1. Normativa general

- 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.
- Directiva 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814⁷.

⁷ El Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030, regula aquellos aspectos directamente relacionados con la transposición de la Directiva 2018/410 y Directiva 2003/87/CE.

- Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero⁸.
- Real Decreto 341/2010, de 19 de marzo, por el que se desarrollan determinadas obligaciones de información para actividades que se incorporan al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

I.3.2. Seguimiento y verificación de las emisiones

- Reglamento (UE) nº 601/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Reglamento (UE) nº 600/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, relativo a la verificación de los informes de emisiones de gases de efecto invernadero y de los informes de datos sobre toneladas-kilómetro y a la acreditación de los verificadores.
- Real Decreto 101/2011, de 28 de enero, por el que se establecen las normas básicas que han de regir los sistemas de acreditación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y los datos toneladas-kilómetro de los operadores aéreos y de las solicitudes de asignación gratuita transitoria de instalaciones fijas en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

I.3.3. Área española del Registro de la Unión Europea de derechos de emisión

- Reglamento (UE) nº 389/2013 de la Comisión, de 2 de mayo, 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 nº 280/2004/CE y nº 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 920/2010 y nº 1193/2011 de la Comisión.
- Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro nacional de derechos de emisión.
- Orden AAA/351/2013, de 27 de febrero, sobre tarifas del área española del 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 invernadero⁹.
- Orden TEC/813/2019, de 24 de julio, sobre las tarifas del área española del Registro de la Unión 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 invernadero.

I.3.4. Subastas de derechos de emisión

- Reglamento (UE) Nº 1031/2010 de la Comisión, de 12 de noviembre de 2010, sobre el calendario, la gestión y otros aspectos de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo a la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad.

⁸ Ley 9/2020, de 16 de diciembre, 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 intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes.

⁹ Derogada por Orden TEC/813/2019.

I.3.5. Asignación gratuita de derechos de emisión para las instalaciones fijas

- Decisión 2010/634/UE de la Comisión, de 22 de octubre de 2010, por la que se adapta la cantidad de derechos de emisión que deben expedirse para el conjunto de la Unión en 2013 de conformidad con el régimen de la Unión y se deroga la Decisión 2010/384/UE.
- Decisión de la Comisión 2011/278/UE, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al art. 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Decisión (UE) 2017/126 de la Comisión, de 24 de enero de 2017, por la que se modifica la Decisión 2013/448/UE en lo que se refiere al establecimiento de un factor de corrección uniforme intersectorial con arreglo al art. 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
- Real Decreto 1722/2012, de 28 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación de derechos de emisión 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 invernadero¹⁰.
- Resolución de 23 de enero de 2014, de la Dirección General de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de noviembre de 2013, por el que se aprueba la asignación final gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a las instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión para el periodo 2013-2020 y para cada año a cada instalación.

I.3.6. Sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono

- Decisión de la Comisión, de 27 de octubre de 2014, que determina, de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, la lista de sectores y subsectores que se consideran expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono durante 2015-2019.

I.3.7. Normativa específica sobre aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea

- Directiva 2008/101/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE con el fin de incluir las actividades de aviación en el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
- Reglamento UE nº 421/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014 que modifica la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, con vistas a la ejecución, de aquí a 2020, de un acuerdo internacional que aplique una única medida de mercado mundial a las emisiones de la aviación internacional.

¹⁰ El Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030, deroga todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el presente real decreto y, sin perjuicio de lo que se establece en la disposición transitoria única, en lo relativo al Real Decreto 1722/2012, que continuará siendo de aplicación, y mantendrá sus efectos, en todos los aspectos objeto de regulación por el mismo que afecten al periodo de comercio 2013-2020.

- Reglamento (UE) 2017/2392 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2017, por el que se modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de mantener las limitaciones actuales del ámbito de aplicación para las actividades de la aviación y preparar la aplicación de una medida de mercado mundial a partir de 2021.
- 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.

I.3.8. Otras disposiciones de aplicación

- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.
- Orden TEC/1425/2018, de 17 de diciembre, de delegación de competencias en el ámbito del Ministerio para la Transición Ecológica.

I.3.9. Régimen presupuestario y contable

- Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública.
- Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.
- Resolución de 17 de noviembre de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la Administración General del Estado.

I.4. ÁMBITO SUBJETIVO, OBJETIVO Y TEMPORAL

I.4.1. Ámbito subjetivo

El ámbito subjetivo de la fiscalización comprende los organismos y centros directivos de la Administración General del Estado con competencias en la materia que son, principalmente, la Oficina Española del Cambio Climático con rango de Dirección General, dependiente de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA), agencia estatal de las previstas en la Ley 28/2006, adscrita a la Secretaría General de Transportes y Movilidad del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en lo que respecta a la gestión de los derechos de emisión correspondientes a las actividades de la aviación.

A su vez, se ha incluido en el ámbito subjetivo la Secretaría de Estado de Energía, dependiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, en la medida en que, por

imperativo legal, la aplicación de la mayor parte de los recursos generados por el sistema de comercio de derechos de emisión recae en el ámbito competencial de ese órgano.

No ha sido objeto de fiscalización la gestión que corresponde a la Comisión Europea, en el marco de la normativa de aplicación del RCDE¹¹.

I.4.2. Ámbito objetivo

El ámbito objetivo de la presente fiscalización está constituido por el sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, como herramienta para fomentar la reducción de las emisiones de estos gases de una forma eficaz y económicamente eficiente, aspectos todos ellos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Es preciso aclarar, como se detallará en el subapartado II.1.2, que el proceso de subasta, en sí mismo, no ha sido objeto de fiscalización, al efectuarse a través de la plataforma común de la Unión Europea y, por tanto, fuera del ámbito competencial de los órganos de la Administración General del Estado.

I.4.3. Ámbito temporal

El ámbito temporal de la fiscalización se referirá a los ejercicios 2017 y 2018, sin perjuicio de que las comprobaciones puedan extenderse a los procedimientos aplicados en el momento en que estas se realicen, o en ejercicios anteriores o posteriores, cuando ello contribuya a la consecución de los objetivos de esta fiscalización.

I.5. OBJETIVOS Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

I.5.1. Objetivos

De acuerdo con la norma técnica nº 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, esta fiscalización puede calificarse como de cumplimiento y operativa o de gestión, puesto que el objetivo de la misma ha consistido en el análisis de los sistemas y procedimientos aplicados por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en la gestión del sistema de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, desde la perspectiva de los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía y de la sostenibilidad ambiental.

En particular, el análisis ha comprendido los siguientes aspectos:

1. Las actuaciones llevadas a cabo para la autorización de emisión de gases de efecto invernadero de instalaciones y operadores aéreos.
2. El sistema de asignación gratuita de los derechos de emisión de gases efecto invernadero.
3. El seguimiento de las transacciones con los derechos de emisión de gases de efecto invernadero y de las actuaciones en relación con el cumplimiento de las obligaciones asumidas como emisores de gases de efecto invernadero.
4. La gestión del área española del Registro de la Unión Europea de los derechos de emisión.
5. La coordinación entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de estos con las comunidades

¹¹ El Tribunal de Cuentas Europeo ha emitido dos informes referidos al mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (Informes nº 06/2015 y nº 18/2020).

autónomas y con los organismos internacionales en relación con el sistema de comercio de derechos de emisión de efecto invernadero.

6. La aplicación por la Secretaría de Estado de Energía del porcentaje asignado de los ingresos de subastas de derechos de emisión.
7. El análisis de los sistemas informáticos empleados en los organismos que participan en la gestión de los derechos de emisión de gases efecto invernadero.

El examen ha incluido la aplicación de todas aquellas pruebas y procedimientos de auditoría que se han considerado necesarios sobre los libros, documentos, aplicaciones informáticas y registros contables y extracontables obrantes en los órganos que conforman el ámbito subjetivo de esta fiscalización, así como sobre la documentación aportada como justificación de la asignación y variación de los derechos de emisión de gases efecto invernadero recibidos por las instalaciones y los operadores aéreos.

El acceso a la información y documentación correspondiente a las comunidades autónomas y a las entidades verificadoras de las emisiones de gases efecto invernadero necesaria para dar cumplimiento a los objetivos de la fiscalización se efectuó a través de la Oficina Española de Cambio Climático (OECC).

Además, se han analizado informes del Tribunal de Cuentas Europeo, así como documentación publicada en sitios oficiales, de distintos organismos internaciones europeos sobre magnitudes de gases de efecto invernadero emitidos a la atmósfera.

Asimismo, se han abordado cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas tanto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, como en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello que, de conformidad con dicha normativa, pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

La fiscalización se ha realizado de acuerdo con las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobadas por el Pleno en su sesión de 23 de diciembre de 2013.

I.6. RENDICIÓN DE CUENTAS

La Administración General del Estado rindió en plazo sus cuentas anuales correspondientes a los ejercicios 2017 y 2018.

I.7. TRÁMITE DE ALEGACIONES

Conforme a lo dispuesto en el art. 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de las actuaciones practicadas en el procedimiento fiscalizador fueron puestas de manifiesto a la Vicepresidenta Cuarta y Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, al Secretario de Estado de Medio Ambiente y a la Directora de la Oficina Española de Cambio Climático (con rango de Dirección General). Así mismo, los apartados del Anteproyecto que les afectaban fueron puestos de manifiesto a la Secretaria de Estado de Energía y a la Directora de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea (dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana). Por último determinados apartados del Anteproyecto de Informe se remitieron al Interventor General de la Administración del Estado en la medida en que se contenían observaciones relacionadas con el ejercicio de sus funciones en materia de fiscalización previa de los actos de contenido económico de la Administración General del Estado.

A su vez, se remitió el Anteproyecto a las personas que ocuparon los cargos antes referidos en parte del periodo fiscalizado; la ex Ministra de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, la ex Secretaria de Estado de Medio Ambiente y a los dos ex Secretarios de Estado de Energía.

El plazo de alegaciones finalizó el 27 de abril de 2021, habiéndose recibido cuatro escritos de alegaciones¹² todos ellos presentados en tiempo y forma, que se incorporan al Informe. Por su parte, uno de los ex Secretarios de Estado de Energía y la ex Secretaria de Medio Ambiente se remitieron a las alegaciones presentadas por los actuales titulares del cargo.

A la vista de las alegaciones, este Tribunal ha efectuado las oportunas modificaciones en el texto del informe y ha reflejado en notas a pie de página las consideraciones que se han estimado precisas en algunos casos respecto al contenido de las alegaciones formuladas. No se ha efectuado valoración ni modificación del texto del informe respecto de aquellas alegaciones que constituyen explicaciones o justificaciones sobre los resultados expuestos no fundamentadas en soporte documental o normativo, ni respecto de las alegaciones relativas a medidas puestas en práctica con posterioridad a esta actuación fiscalizadora. En todo caso, con independencia de las consideraciones que se hayan efectuado en las alegaciones recibidas, el resultado definitivo de las actuaciones fiscalizadoras es el expresado en los posteriores apartados de este informe.

¹² De la Oficina Española de Cambio Climático, de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, de la Secretaría de Estado de Energía y de la Intervención General de la Administración del Estado.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

El trabajo realizado, como se ha adelantado en el subapartado I.4.2, se ha centrado en el análisis de los procedimientos aplicados por la AGE en la gestión del sistema de comercio de derechos de emisión de gases efecto invernadero que comprende la asignación, entrega y canje de derechos durante la vida de los mismos. A su vez, se ha incluido una referencia a la naturaleza de los derechos y a su inclusión en el presupuesto de ingresos de la AGE. Por último, se completa el Informe con los resultados de los trabajos en relación con las comunicaciones entre los entes y agentes intervinientes, los recursos humanos existentes, el régimen sancionador, la aplicación de los recursos generados y las cuestiones referentes a la Ley de transparencia y a la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Por tanto, la exposición de los resultados se desarrolla con la siguiente estructura:

1. Análisis de la naturaleza y características de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero y los ingresos recibidos por subastas.
2. Procedimiento seguido para la autorización de emisiones a las instalaciones y operadores aéreos (ver gráfico nº 2).
3. Asignación y ajuste de los derechos de emisión de gases efecto invernadero.
4. Obligaciones de las instalaciones y operadores aéreos.
5. Procedimientos aplicados en la verificación de los niveles de emisiones de gases de efecto invernadero.
6. Organización y funcionamiento del área española del Registro de la Unión.
7. Coordinación entre los distintos organismos que participan en el régimen de derechos de emisión, así como medios informáticos y recursos humanos existentes para la gestión del sistema.
8. Régimen sancionador.
9. Aplicación de los ingresos recibidos por los distintos entes y gestión realizada por la Secretaria de Estado de Energía en la aplicación de los recursos presupuestarios derivados de los ingresos de subastas para financiar los costes del sistema eléctrico referidos al fomento de energías renovables.
10. Cumplimiento de las previsiones legales en materia de transparencia e igualdad efectiva de hombres y mujeres.

II.1. ANÁLISIS DE LA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

II.1.1. Naturaleza y características de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) es el sistema de comercio de derechos de emisión establecido en el ámbito de la Unión Europea. Su objetivo es reducir las emisiones fijando un límite sobre la cantidad total de determinados gases de efecto invernadero que pueden emitir las instalaciones incluidas en el sistema. El esquema planteado se asienta sobre la reducción progresiva del límite establecido a lo largo de su periodo de vigencia, con el fin de que las emisiones totales de GEI mantengan una senda descendente.

El RCDE fue establecido por la Directiva 2003/87/CE, que preveía la adopción por los Estados miembros de los sistemas y las medidas administrativas precisas para aplicar el precitado RCDE en su respectivo ámbito nacional. La Directiva también atribuía una serie de responsabilidades específicas a la Comisión, muchas de ellas destinadas a garantizar la aplicación coherente y coordinada del RCDE en el conjunto de la UE. En la medida en que dicho régimen también creó un mercado para el comercio de derechos de emisión, los Estados miembros y la Comisión tenían que garantizar la integridad y estabilidad del mismo para que pudiera contribuir con eficacia a sus objetivos medioambientales.

Por otra parte, la Directiva 2003/87/CE no define la naturaleza jurídica de los derechos de emisión. En ese sentido, delimita algunas de sus características, al configurarlos como “instrumentos fungibles, en soporte electrónico”, recogiendo, entre otras, la posibilidad de que se comercializaran, de lo que se deriva que la regulación contenida en el Reglamento del Registro de la UE no agotara todos sus aspectos. En España, la naturaleza jurídica de los derechos de emisión queda definida, de acuerdo con el art. 20 de la Ley 1/2005, como “el derecho subjetivo a liberar a la atmósfera una tonelada equivalente de dióxido de carbono desde una aeronave o desde una instalación incluida en el ámbito de aplicación” de dicha Ley.

Cabe destacar, además, que no existe homogeneidad en la definición de la naturaleza jurídica de estos derechos en el ámbito de los Estados miembros de la UE. De hecho, ciertas divergencias se pusieron de manifiesto en el Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo nº 6/2015 titulado “Integridad y aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE”, destacando el referido Informe que “considerar los derechos de emisión instrumentos financieros solo explica cómo deben ser tratados con arreglo a la legislación en materia de servicios financieros, pero no aclara qué derechos tienen los titulares de los mismos”. Los Estados miembros cuya gestión fue analizada en dicho Informe del Tribunal de Cuentas Europeo tienen diferentes planteamientos sobre la naturaleza jurídica y régimen jurídico de los derechos de emisión. En Francia y en el Reino Unido, las características de estos derechos son compatibles con los atributos jurídicos de la propiedad y reciben el mismo tratamiento, pero en otros Estados miembros no existe una definición legal de los derechos de emisión.

De acuerdo con las recomendaciones contenidas en dicho Informe especial, la Comisión Europea realizó un estudio específico sobre la naturaleza legal de los derechos de emisión, que fue publicado el 12 de julio de 2019. En dicho informe, la Comisión Europea concluyó que “una modificación normativa para determinar de forma más clara la naturaleza legal de los derechos de emisión, no necesariamente proporcionaría una mayor certidumbre legal sobre los derechos asociados a este tipo de unidades, ni tampoco tendría un impacto en la liquidez del mercado o la protección de las garantías constituidas con los mismos”.

En España, la titularidad originaria de los derechos de emisión corresponde a la AGE, que los asigna, enajena o cancela de conformidad con lo establecido en la referida Ley 1/2005. El procedimiento general establecido en la normativa comunitaria para el comercio de derechos de emisión es la subasta, si bien existe la posibilidad de que se asignen de manera gratuita a instalaciones ubicadas en territorio español con riesgo significativo de fuga de carbono¹³, así como

¹³ En 2013, y en cada uno de los años siguientes hasta 2020, las instalaciones de sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono recibieron derechos de forma gratuita. El grado de asignación gratuita alcanzó en este caso el 100% de la cantidad determinada de acuerdo con las normas comunitarias armonizadas de asignación gratuita transitoria.

Se entiende por sectores o subsectores expuestos a un riesgo significativo de fugas de carbono aquellos en los que la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión provocaría un aumento de las emisiones en terceros países que no han impuesto a su industria obligaciones comparables en materia de emisiones de carbono. Los sectores expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono serán determinados por la Comisión Europea.

A su vez, el Real Decreto 1055/2014, de 12 diciembre, crea un mecanismo de compensación de costes de emisiones indirectas de gases de efecto invernadero para empresas de determinados sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de “fuga de carbono” y se aprueban las bases reguladoras de la concesión de las subvenciones para los ejercicios 2014 y 2015. El Real Decreto 655/2017, de 23 de junio, modificó el Real Decreto 1055/2014, y prorrogó su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020. Esta norma tiene como finalidad evitar en lo posible que un beneficiario esté expuesto a un riesgo significativo de “fuga de carbono”, si sus competidores

a determinados operadores aéreos. No obstante, si bien en menor cuantía, hay instalaciones que son elegibles para recibir asignación y que no están en riesgo de fuga de carbono¹⁴.

Por otra parte, los gases de efecto invernadero son aquellos que están incluidos en el listado del anexo II de la Ley (dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarburos, perfluorocarburos y hexafluoruro de azufre) y otros componentes de la atmósfera tanto naturales como antropogénicos, que absorben y vuelven a emitir la radiación infrarroja. Las categorías de actividades y gases incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005 son los recogidos en el anexo I de dicha Ley: dióxido de carbono (CO₂), óxido nitroso (N₂O) y perfluorocarburos.

II.1.2. Ingresos recibidos por subastas

Como ya se ha adelantado en el epígrafe II.1.1 anterior, la titularidad de los derechos de emisión subastados corresponde a la AGE. El art. 10.1 de la Directiva 2003/87/CE establece que los Estados miembros subastarán todos los derechos de emisión que no se asignen de forma gratuita y no se hayan incorporado a la reserva de estabilidad del mercado o se hayan cancelado¹⁵.

Como se ha anticipado, la subasta es el método de asignación por defecto del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y se rige por el Reglamento 1031/2010 de la Comisión, de 12 de noviembre, que regula todos los aspectos relativos a la organización y realización de las subastas, para garantizar que se lleve a cabo de una manera abierta, transparente, armonizada y no discriminatoria. El mecanismo de la subasta se asienta en el principio de “quien contamina, paga” de tal suerte que las empresas cuya actividad conlleve emisiones de GEI deban adquirir un porcentaje cada vez mayor de derechos de emisión mediante subasta, incorporando así el coste medioambiental al coste económico de su actividad.

El modelo de subasta que se establece en el Reglamento 1031/2010, se fundamenta en una plataforma común para todo el ámbito de la Unión Europea de la que, bajo ciertas condiciones, pueden segregarse los Estados miembros que deseen implantar plataformas propias. En relación con esta cuestión, España subasta sus derechos de emisión a través de la plataforma común de la Unión Europea, servicio que presta la entidad alemana EEX (*European Energy Exchange*) con sede en Leipzig, en el marco de un contrato adjudicado por las autoridades comunitarias de la UE. En el periodo fiscalizado existía una segunda plataforma de subastas, con sede en Londres (Reino Unido), que actuaba como plataforma de subastas del Reino Unido (régimen existente con anterioridad a la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el 31 de enero de 2020, con efectos a partir del 1 de enero de 2021)¹⁶.

de terceros países no se enfrentan a los mismos costes de CO₂ en los precios de la electricidad y si dicho beneficiario no puede repercutir esos costes en los precios del producto sin perder una parte significativa del mercado. La cuantía de las compensaciones no es superior, para cada instalación, a los costes por las emisiones de CO₂ que han trasladado los generadores de electricidad y mantiene el incentivo para que se reduzca el consumo de electricidad en la instalación, garantizando la compensación por los consumos eficientes. La compensación de los costes quedará condicionada al cumplimiento de las normas comunitarias sobre ayudas de Estado aplicables.

¹⁴ Así lo establece el art. 10bis de la Directiva (UE) 2018/410, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2018, y la Decisión de la Comisión de 27 de abril de 2011 por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al art. 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

¹⁵ Los derechos no asignados no llegan a estar en posesión de España ya que no llegan a salir de la cuenta central de asignación. Una parte de los derechos no asignados -la relacionada con los ceses totales, parciales, reducciones significativas de capacidad y derechos de la reserva de nuevos entrantes no usados- irá directamente a la llamada “Reserva de Estabilidad del Mercado”, regulada en 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. La otra parte de los derechos no asignados irá a la bolsa de nuevos entrantes de la fase IV.

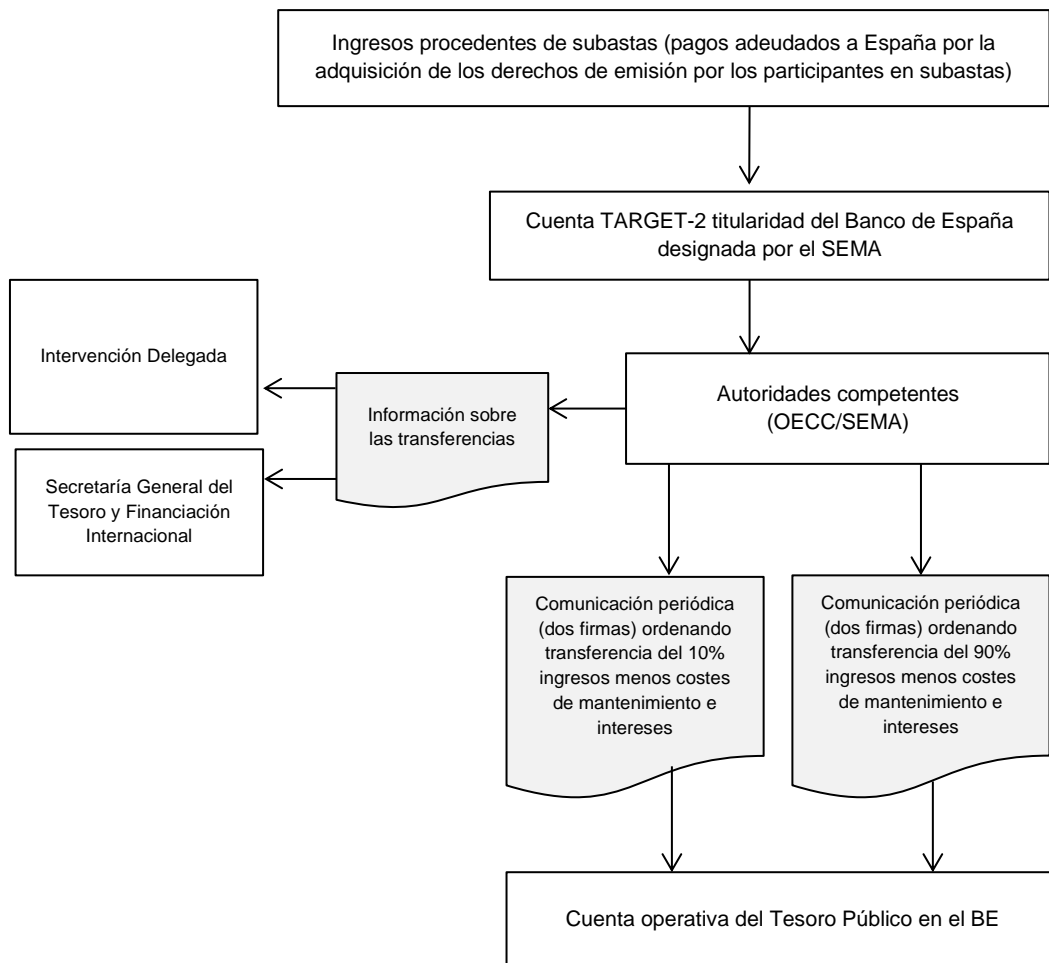
¹⁶ Es preciso aclarar que el proceso de subasta y la plataforma de subasta no han sido objeto de fiscalización, al producirse bajo la responsabilidad del Comité Director de la Contratación Pública Común de la Comisión Europea, aunque el titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente participa en ese Comité junto con los subastadores de

Para acceder a las subastas, todos los participantes deben cumplir con los criterios de elegibilidad y admisión establecidos en los arts. 18 y 19 del Reglamento 1031/2010 y tener los permisos o exenciones regulatorios necesarios.

No obstante lo anterior, como consecuencia de la adquisición en subasta de los derechos de emisión se devengan recursos que se registran en el capítulo 5 del presupuesto de ingresos de la AGE (ingresos patrimoniales), en particular, en el concepto del presupuesto de ingresos 557.

En el siguiente diagrama de flujos se recoge, en líneas generales, el procedimiento de ingreso de los recursos líquidos devengados en el marco de las subastas:

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 1
PROCEDIMIENTO DE INGRESOS DEVENGADOS EN LAS SUBASTAS



En el siguiente cuadro se detalla los derechos reconocidos netos registrados en el concepto 557 del presupuesto de ingresos de la AGE provenientes de subastas de derechos de emisión en los dos ejercicios fiscalizados, cuya recaudación líquida fue depositada en la cuenta del Banco de España, así como las transferencias efectuadas desde esa cuenta a las cuentas operativas del Tesoro Público.

CUADRO Nº 3.
MOVIMIENTOS CUENTA DE INGRESOS DE SUBASTAS EN EL BANCO DE ESPAÑA Y
DERECHOS RECONOCIDOS NETOS CONCEPTO DEL PRESUPUESTO DE INGRESOS 557
(EUROS)

INGRESOS POR SUBASTAS		
CUENTA BANCO DE ESPAÑA INGRESOS POR SUBASTAS	AÑO 2017	AÑO 2018
Ingresos por subastas	493.550.495,00	1.306.039.791,60
Intereses y tarifa del Banco de España	20.621,42	48.469,75
Transferencias correspondientes al 10% de los ingresos generados	49.352.987,36	130.599.132,19
Transferencias correspondientes al 90% de los ingresos generados	444.176.886,22	1.175.392.189,66
Total transferencias a la cuenta del Tesoro Público en el Banco de España	493.529.873,58	1.305.991.321,85
CONCEPTO 557 DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	493.529.873,58	1.305.991.321,85

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la OECC.

El funcionamiento y operativa de la cuenta abierta por la OECC para operar en el mercado de derechos de emisión (para recibir los ingresos de la subasta) se rige por un convenio suscrito entre la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y el Banco de España el 7 de noviembre de 2012. La cuenta se configura como “instrumental”, del tipo TARGET-2, de titularidad del Banco de España, con requisitos de acceso específicos.

El procedimiento empleado en la OECC para su gestión en el periodo fiscalizado no era el más adecuado, ya que se utilizaba una tecnología desfasada.

Con posterioridad al periodo fiscalizado y, con ocasión de la declaración del Estado de Alarma a causa de la pandemia de COVID 19, a partir de marzo de 2020 se modificó la práctica, de tal suerte que, a la finalización del periodo fiscalizado, el procedimiento conlleva la firma física de las órdenes de transferencia por una única autoridad, que se envían al Banco de España por dos vías electrónicas alternativas. A este respecto, cabe señalar que la transferencia de recursos al Tesoro desde esa cuenta TARGET-2 no comporta una firma mancomunada de la orden por dos intervinientes autorizados, lo que supone una debilidad en el procedimiento, ya que una doble firma asegura un control reforzado de estas transacciones y un menor nivel de riesgo.

Como se observa en el cuadro nº 3, el importe de los derechos reconocidos netos en el concepto presupuestario 557 del presupuesto de ingresos de la AGE, en los dos ejercicios fiscalizados, coincide con los ingresos recibidos por subastas, al margen de los intereses y tarifas que cobra el Banco de España por la gestión de la cuenta. Esta cantidad está disponible para la lucha contra el cambio climático y para los otros fines previstos en la Ley.

El resumen de los ingresos recibidos junto con la aplicación de los fondos se plasma en un informe anual, que envían todos los Estados miembros a través de la plataforma EIONET (Red Europea de Información y Observación sobre el Medio Ambiente) de conformidad con el art. 17 del Reglamento (UE) nº 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, a efectos de cumplimiento de la normativa comunitaria respecto al uso de los ingresos derivados de las subastas de derechos de emisión de los gases efecto invernadero. El informe es elaborado por la OECC y se denomina “Notificación de información sobre la utilización de los ingresos procedentes de las subastas” con arreglo al art. 24 del precitado Reglamento.

La Agencia Europea de Medio Ambiente, por su parte, elabora el informe conjunto de los Estados miembros sobre el empleo de los ingresos recibidos de las subastas, siendo los últimos disponibles al tiempo de finalizar los trabajos de fiscalización, los correspondientes a los años 2017 y 2018.

En la información sintetizada que envía la OECC a través de EIONET, se observa que el dato reflejado en esta plataforma correspondiente al año 2017 coincide en miles de euros con el total de ingresos recibidos por subastas incluyendo intereses y tarifa de Banco de España (493.551 miles de euros), aunque se observa una pequeña diferencia para el año 2018, ya que, de acuerdo con la información facilitada, el importe de 1.306.042 miles de euros no se corresponde con los ingresos por subastas realizados ese año que fue de 1.306.039.791,59 euros.

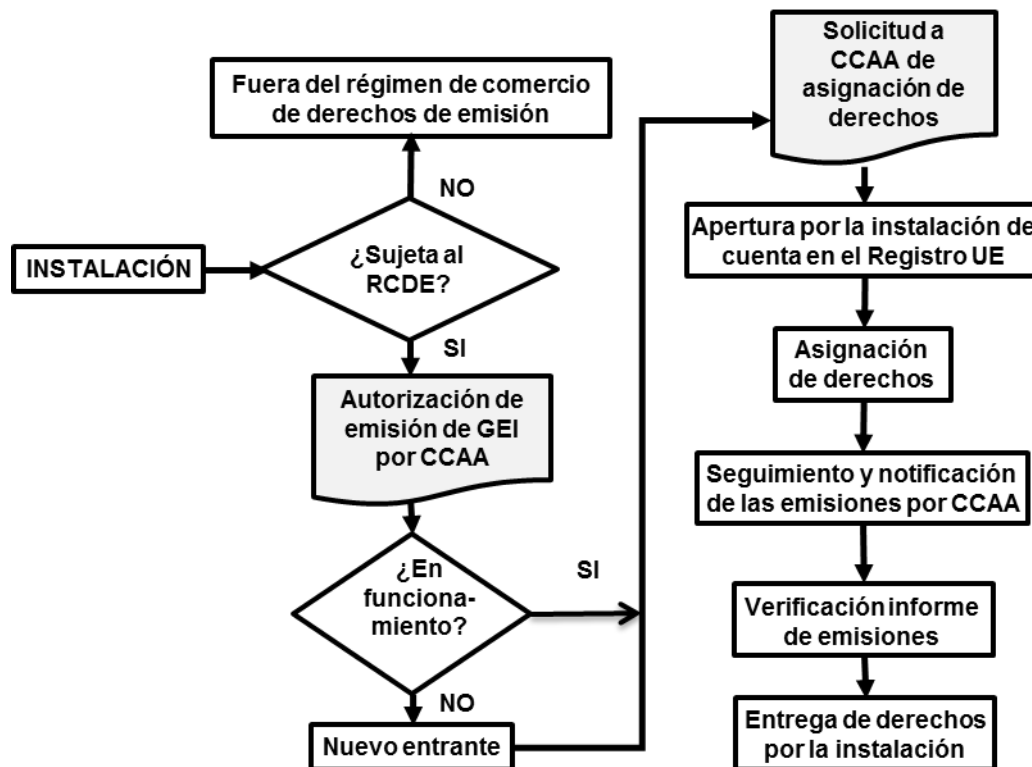
El empleo dado a los ingresos de subastas de derechos de emisión de gases efecto invernadero, cuyo análisis se expone en el subapartado II.9, corresponde al ámbito competencial de otros órganos de MITERD, incluida la Secretaría de Estado de Energía, así como a las comunidades autónomas y otros órganos y entidades de la AGE¹⁷.

II.2. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN PARA EMITIR GASES DE EFECTO INVERNADERO EN INSTALACIONES Y OPERADORES AÉREOS

En el diagrama de flujos siguiente se recogen de manera sintética las principales fases de los procedimientos para autorizar a emitir GEI y para asignar los derechos de emisión que se desarrolla en el subapartado II.3.

¹⁷ En relación con esta cuestión el Tribunal de Cuentas está realizando la Fiscalización de las actuaciones desarrolladas por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y por el Ministerio para la Transición Ecológica en relación con el cambio climático, ejercicio 2018.

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 2
RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN (ESQUEMA SIMPLIFICADO DE FUNCIONAMIENTO)



II.2.1. Autorización de emisiones de instalaciones

Las instalaciones incluidas en el RCDE son las que se encuentran comprendidas en la definición del art. 2 i) de la Ley 1/2005¹⁸. No están incluidas las instalaciones o partes de instalaciones cuya dedicación principal sea la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos, ni las instalaciones que quemen exclusivamente biomasa.

La solicitud de autorización de emisiones de gases de efecto invernadero (AEGEI) se regula en el art. 5 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, de tal suerte que el titular de la instalación la dirige al órgano competente de la comunidad autónoma en cuyo territorio se ubique la instalación. La solicitud se realiza antes de entrar en funcionamiento, debiendo comprobar el órgano autonómico el cumplimiento de los requisitos preceptivos.

En términos generales, las instalaciones solicitaron autorización de emisiones para el periodo 2013-2020 en el segundo semestre de 2010 y la autorización de emisión se resolvió en junio de 2011, siendo este un requisito indispensable para poder solicitar la asignación gratuita de derechos de emisión de GEI para el período 2013-2020.

Las comunidades autónomas, por otra parte, comunican a la OECC las resoluciones de otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones, en el plazo de diez días desde la fecha de la resolución, según detalla el art. 8 de la Ley 1/2005.

¹⁸ Toda unidad técnica fija donde se lleven a cabo una o varias actividades de las enumeradas en el anexo I de la Ley 1/2005, así como cualesquiera otras actividades directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades realizadas en dicho lugar y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación.

En el curso de la fiscalización se recabó información sobre los controles utilizados para comprobar que todas las instalaciones que emiten GEI estaban incluidas o excluidas del RCDE. El resultado de las comprobaciones no fue homogéneo, pudiéndose clasificar los procedimientos de control en tres categorías:

- Cotejo de parámetros e indicadores de la Autorización Ambiental Integrada¹⁹.
- Servicio de Inspección ambiental.
- Inspección física o documental.

II.2.2. Nuevos entrantes

El art. 2.k) de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, define como nuevo entrante a:

- Toda instalación que lleve a cabo una o varias de las actividades indicadas en el anexo I, a la que se le conceda una autorización de emisión de gases de efecto invernadero por primera vez en los dieciocho meses anteriores al comienzo de un período de comercio o durante el mismo.
- Toda instalación que lleve a cabo una o varias de las actividades indicadas en el anexo I, que haya sido objeto de una ampliación significativa en los dieciocho meses anteriores al comienzo de un período de comercio o durante el mismo, a la que se le conceda una nueva autorización de emisión de gases de efecto invernadero o su renovación.

De conformidad con esta definición, y para el periodo de comercio 2013-2020, el 30 de junio de 2011 fue la fecha determinante a efectos de considerar una instalación como “nuevo entrante”. De este modo, si la primera autorización de emisiones de gases de efecto invernadero se concedió por primera vez después de esa fecha, o si la ampliación significativa de capacidad se produjo posteriormente, la instalación fue considerada como un nuevo entrante.

II.2.3. Instalaciones excluidas

El apartado 1 de la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2005, establece que el órgano competente de cada comunidad autónoma, previo informe del MITERD, puede acordar la exclusión, a partir de 1 de enero de 2013, de las instalaciones ubicadas en su territorio que tengan la consideración de pequeños emisores o se trate de hospitales, siempre que sus titulares lo hayan solicitado y hayan acreditado el cumplimiento de una serie de requisitos.

A los efectos en esta disposición adicional, son pequeños emisores las instalaciones que hayan notificado a la autoridad competente emisiones inferiores a 25.000 toneladas equivalentes de dióxido de carbono (CO₂), excluidas las emisiones de la biomasa, para cada uno de los tres años precedentes a la solicitud de asignación a que se refiere el art. 19, y en el caso de que realicen actividades de combustión, con una potencia térmica nominal inferior a 35 MW.

En síntesis, el procedimiento por el cual las instalaciones solicitaron la exclusión en la fase III, periodo 2013-2020, fue el siguiente:

¹⁹ De acuerdo con el art. 3 del Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, una “Autorización Ambiental Integrada” es una resolución escrita del órgano competente de la comunidad autónoma en la que se ubique la instalación, por la que se permite, a los efectos de la protección del medio ambiente y de la salud de las personas, explotar la totalidad o parte de una instalación, bajo determinadas condiciones destinadas a garantizar que la misma cumple el objeto y las disposiciones de esta Ley.

- La autoridad competente para acordar la exclusión fue la comunidad autónoma. El órgano competente de la misma abrió un trámite de información pública no inferior a tres meses y remitió una petición de informe al MITERD (obligatorio y vinculante), a través de la OECC.
- La exclusión se solicitó con 22 meses de antelación con respecto al inicio del periodo de comercio, de tal suerte que el plazo finalizó el 28 de febrero de 2011. La solicitud se acompañó de la documentación que determinó la comunidad autónoma acreditativa, en todo caso, de que se aplicarían las medidas de mitigación que conducirían a la reducción de emisiones equivalente (Declaración responsable del titular de la instalación), y con el compromiso de la instalación de implantar un sistema de seguimiento y notificación de información sobre sus emisiones.
- España notificó a la Comisión Europea la lista de instalaciones que optaban a ser excluidas junto a la lista de instalaciones que solicitaban asignación gratuita. La exclusión se consideró adoptada si en el plazo de 6 meses desde la notificación a la Comisión Europea no se formularon objeciones.
- La exclusión se aprobó al comienzo del periodo de comercio y no se contemplaba una nueva fase para tramitar solicitudes de “exclusiones” hasta el siguiente periodo. Es decir, que las nuevas instalaciones que se introdujeron en el RCDE de la UE a mitad del periodo, aunque cumplieran los requisitos, no pudieron ser excluidas hasta el siguiente periodo. Por esta razón muchas instalaciones solicitaron ante su comunidad autónoma la exclusión del RCDE desde el primer momento.

El Real Decreto 301/2011, de 4 de marzo, por su parte, tiene por objeto establecer las medidas de mitigación de emisiones de GEI aplicables a las pequeñas instalaciones, que, de acuerdo con la disposición adicional cuarta de la Ley 1/2005, podían considerarse equivalentes a la participación en el régimen de comercio de derechos de emisión, si se lograba que una instalación redujera sus emisiones en un 21% en 2020 con respecto a su nivel de emisiones del año 2005.

Las medidas podían incluir la posibilidad de entregar derechos de emisión o realizar “Reducciones Certificadas de Emisiones”, entre otras acciones, al amparo de lo previsto por la disposición adicional quinta de la Ley 1/2005, por el exceso de emisiones respecto de la obligación asumida, en cuyo caso no se daría un supuesto de incumplimiento susceptible de sanción²⁰.

De la información remitida por las comunidades autónomas a través de la OECC se desprende que la medida implantada en su mayoría por estas instalaciones excluidas fue la regulada en el RD 301/2011, consistente en la reducción de emisiones en un 21% en el año 2020, a través de sustitución del gasóleo de categoría “C” por gas natural, recuperación de condensados y cambio de quemadores, entre otras actuaciones.

De esa información también se desprende que la práctica más frecuente fue la adopción de resoluciones expresas de exclusión de las instalaciones. No obstante, algunas comunidades siguieron prácticas distintas: una de ellas emite resolución expresa solo en el caso de que se conceda autorización, y otra señala que, si de los datos se deduce que la instalación no está incluida en el ámbito de la Ley 1/2005, remite al titular comunicación al respecto.

De acuerdo con las recomendaciones del Grupo Técnico de comercio de emisiones, se considera que “una instalación, cuya exclusión haya sido aprobada, se entenderá excluida a lo largo de todo el periodo 2013-2020 independientemente de que cese su actividad en el transcurso de dicho periodo”. Así, muchas instalaciones que habían cesado en su actividad no recibieron una resolución de revocación de la exclusión.

²⁰ La disposición adicional segunda del RD 1264/2005 desarrolla el régimen de transmisión de unidades de reducción de emisiones (URE) y de reducción certificada de emisiones (RCE) y su utilización para cumplir con la obligación de entrega de derecho; se amplía esta información en un subapartado posterior.

II.2.4. Autorización de emisiones de operadores aéreos

La aviación fue incorporada en el RCDE de la UE con efectos de 1 de enero de 2012. Los Estados miembros remitieron a la Comisión Europea informes verificados de emisiones²¹, que permitieron un cálculo de los niveles de emisión por tonelada y kilómetro (*benchmark*) que se toman como referencia al comienzo de cada ciclo o fase²².

En la fase III, están incluidos los operadores aéreos comerciales y no comerciales, si bien solo emisiones de vuelos con origen y destino en aeródromo comunitario, es decir, intracomunitarios, lo que supone una limitación de la eficacia del sistema que afecta a toda la Unión Europea, toda vez que los trayectos más largos y con aeronaves de mayor dimensión son los que operan rutas intercontinentales.

Para saber las toneladas de gases de CO₂ que emiten los operadores aéreos, los Estados miembros cuentan con las herramientas de Eurocontrol²³, que presta sus servicios contractualmente.

A su vez, Eurocontrol recibe fondos de operadores aéreos (pagan una tarifa por los servicios que les presta) con el objeto de modelizar y estimar las emisiones mediante unos parámetros muy precisos de las rutas que va a realizar.

La Comisión Europea atribuye a cada Estado Miembro de la Unión Europea la gestión de un número de operadores aéreos bajo el RCDE atendiendo a los siguientes criterios:

- Si es un operador aéreo comercial de la UE, al Estado miembro que ha concedido la Licencia de Explotación (AOC)²⁴.
- Si se trata de un operador aéreo comercial extranjero o de un operador aéreo no comercial, al Estado miembro al que se le atribuyan la mayor parte de las emisiones de los vuelos operados por dicho operador durante el periodo de referencia (2006-2008). Si el operador inició sus actividades posteriormente, se toma como referencia el primer año natural de operaciones. Este criterio, en ocasiones, da lugar a dificultades en la aplicación del RCDE, como se señala en el apartado II.8.

La inclusión de un operador de aeronaves en el RCDE depende, no del hecho de que aquel figure en la lista de operadores de aeronaves establecida por la Comisión, sino de la realización de alguna de las actividades de aviación que contempla el anexo I de la Directiva 2003/87/CE. Los

²¹ El art. 38 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, regula la asignación de derechos de emisión a los operadores aéreos. Conforme a dicho artículo, los operadores aéreos atribuidos a España solicitaron ante el extinto Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino asignación de derechos de emisión para los periodos 2012 y 2013-2020 hasta el 28 de febrero de 2011. De acuerdo con el citado precepto, la solicitud consistió en la presentación de los datos de toneladas/kilómetro transportadas en 2010. Estos datos debían estimarse de acuerdo con el Plan de seguimiento y debían haber sido verificados satisfactoriamente por un verificador acreditado para ello.

²² Índice de referencia o *benchmark*, es todo índice que se utilice como referencia para determinar el seguimiento del valor de una magnitud en términos relativos. Es frecuente su utilización en el ámbito financiero para analizar la evolución de un índice, o estimar el rendimiento de dicho índice o de definir la asignación de activos de una cartera o de calcular las tasas de rendimiento.

²³ Eurocontrol es el nombre abreviado de la «Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea» (en inglés, *European Organisation for the Safety of Air Navigation*). Esta organización se fundó en Bruselas (Bélgica) en diciembre de 1960, siendo sus promotores los seis países siguientes: Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido. Se trata de una organización civil y militar de carácter paneuropeo, integrada por 41 Estados miembros y a los que se suman la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) y la propia Unión Europea, que se adhiere en 2002 a la misma para asistirle en la consecución de sus fines. Su objetivo fundamental es la armonización e integración de los servicios de navegación aérea en Europa para lograr una mayor seguridad y eficiencia en las operaciones de tránsito aéreo.

²⁴ De acuerdo con el Reglamento (UE) 2019/226 de la Comisión, de 6 de febrero de 2019, que modifica el Reglamento (CE) n° 748/2009 de la Comisión, por el que se especifica el Estado miembro responsable de la gestión de cada operador aéreo que han realizado una actividad de aviación enumerada en el anexo I de la Directiva 2003/87/CE.

cambios introducidos en la lista de operadores de aeronaves se basan en los datos más recientes facilitados por Eurocontrol.

En lo que respecta al ámbito nacional, existe una base de datos proporcionada por Eurocontrol con las operaciones relevantes a los efectos del RCDE. El contenido de esa base de datos es evaluado por la Unidad de Medio Ambiente de AESA en coordinación con la OECC, con el objetivo de identificar, mediante comparación con listados de años anteriores, la atribución de nuevos operadores o la existencia de errores, en cuyo caso son comunicados por la OECC a la Comisión para su subsanación.

Una vez identificados los operadores aéreos atribuidos a España (tanto repetidos como nuevos), la Unidad de Medio Ambiente de AESA analiza, conjuntamente con la OECC, su inclusión en el RCDE a partir de los datos de tráfico y emisiones disponibles.

Una vez se han identificado los sujetos obligados al cumplimiento de las obligaciones del RCDE, la OECC les remite una comunicación mediante correo postal certificado, en la que se indican los requerimientos a los que están sujetos en el año en curso.

En relación con esta cuestión, existe una reserva de derechos de emisión para los nuevos entrantes²⁵ que se incorporen una vez iniciado un ciclo temporal. Así, queda reservado el 3% del volumen total de derechos del periodo 2013-2020 para asignar a operadores considerados "nuevos entrantes". En el caso de que se reincorporen al régimen tienen que permanecer hasta el fin del periodo o fase.

En ambos casos la actividad desarrollada por los operadores no puede constituir, total o parcialmente, una continuación de una actividad de aviación realizada previamente por otro operador.

Están excluidas del RCDE las categorías siguientes:

- Aeronaves con masa máxima de despegue autorizada menor de 5.700 kg.
- Vuelos efectuados por un operador aéreo comercial que realice menos de 243 vuelos por periodo durante tres periodos cuatrimestrales sucesivos.
- Vuelos efectuados por un operador aéreo comercial que realice vuelos con un total de emisiones anuales inferior a 10.000 toneladas de CO₂/año.

También hay rutas que, pese a referirse a un ámbito geográfico intracomunitario, no computan a efectos del RCDE, como sería el caso de las regiones ultraperiféricas (caso de determinadas rutas a Canarias).

II.3. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN Y AJUSTE DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES EFECTO INVERNADERO

II.3.1. Asignación de derechos de emisión gratuitos a instalaciones

La mecánica del RCDE se fundamenta en la entrega al sistema por parte de los emisores de GEI (instalaciones) anualmente, de un número de derechos de emisión igual a las emisiones realizadas durante el año anterior.

²⁵ A este respecto, se consideran nuevos entrantes los operadores aéreos:

- Que comiencen a desarrollar una actividad de aviación incluida en el anexo I de la Ley 1/2005, una vez transcurrido el año de referencia para la asignación en cada periodo.
- Cuando los datos sobre toneladas-kilómetro aumenten de media más de un 18% anual entre el año de referencia para la asignación en cada periodo y el segundo año natural de dicho período.

Las instalaciones y operadores aéreos disponen de derechos de emisión procedentes de asignaciones gratuitas, subastas y adquisiciones en el mercado. No obstante, el número total de derechos de emisión originarios está limitado y, como se ha anticipado, es decreciente, para promover la reducción de las emisiones. Así, la UE fija el “techo máximo de asignación” que corresponde con la cantidad de “toneladas de CO₂ a emitir que se convierten en derechos de emisión”.

En lo que respecta a las asignaciones gratuitas de derechos de emisión, cabe recordar que la misma se efectuó para todo el periodo 2013-2020. Estas asignaciones se concretan cada año por instalación, siendo objeto de aprobación mediante acuerdo del Consejo de Ministros.

El 30 de junio de 2011 fue la fecha determinante a efectos de considerar una instalación como nuevo entrante para el periodo de comercio 2013-2020. De este modo, si la primera autorización de emisiones de gases de efecto invernadero se concedió por primera vez después de esa fecha, o si la ampliación significativa de capacidad se produjo posteriormente, la instalación fue considerada como un nuevo entrante.

A su vez, el art. 19 de la Ley 1/2005 y el Real Decreto 1722/2012 por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación de derechos de emisión en el marco de dicha Ley, establecen que la asignación individualizada de derechos de emisión se adopta, a solicitud del interesado, mediante acuerdo del Consejo de Ministros, previo trámite de información pública y consulta a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático²⁶.

Así, tras haberse analizado las alegaciones y, en su caso, introducido los cambios y ajustes pertinentes, se procede a notificar a la Comisión Europea las asignaciones preliminares de GEI para que realice el escrutinio previsto en el art. 19 de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011. En esta fase del proceso, la Comisión puede reclamar a los Estados miembros aclaraciones sobre la información facilitada y, en su caso, una revisión de la aplicación de las normas de asignación gratuita, lo cual puede conllevar modificaciones de la asignación preliminar. La Comisión aprueba las asignaciones preliminares de nuevos entrantes, y puede denegar la cantidad anual preliminar de derechos asignados en caso de que no se hubieran aplicado correctamente las normas armonizadas.

En último lugar, el Consejo de Ministros, a propuesta de las titulares de los Ministerios intervinientes (actualmente Ministerios de Transición Ecológica y el Reto Demográfico; de Asuntos Económicos y Transformación Digital, y de Industria, Comercio y Turismo), aprueba la asignación individual de derechos de emisión de GEI.

Para el periodo 2013-2020 la primera asignación de derechos de emisión se efectuó mediante Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM), de 15 de noviembre de 2013, contemplando dicho Acuerdo el otorgamiento de asignación individualizada a 839 instalaciones incluidas (Anexo I) y 166 instalaciones excluidas (Anexo II)²⁷.

Analizado el contenido del Anexo I del ACM, se advirtió que, de las 839 instalaciones incluidas en el mismo, la asignación de 59 instalaciones era cero, por lo que, *de facto*, son 780 las instalaciones a las que se asignaron 526.607.859 derechos de emisión²⁸. A su vez, se asignaron

²⁶ La Ley 9/2020 ha modificado, con posterioridad al periodo fiscalizado, el art. 19 de la Ley 1/2005, permitiendo que los titulares de las instalaciones puedan solicitar a la OECC la asignación gratuita de los derechos de emisión para cada periodo de asignación sin necesidad de presentarla ante el órgano autonómico competente.

²⁷ Las instalaciones, pese a estar excluidas al amparo de la disposición adicional 4ª de la Ley 1/2005, solicitaron asignación a efectos de su posible reintroducción en el RCDE.

²⁸ La justificación aportada por la OECC a esta circunstancia es que algunas de estas instalaciones, susceptibles de recibir asignación gratuita, en el momento de aprobarse la asignación para el periodo 2013-2020, no tenían calor elegible para recibir asignación, y así lo notificaron en sus solicitudes de asignación gratuita (estas instalaciones estaban dentro del régimen aunque no hubieran recibido asignación gratuita, por lo que se tenían que verificar sus emisiones), otras instalaciones eran generadores eléctricos, sin producción ni consumo de calor (instalaciones de ciclo combinado que presentaron solicitud y por eso se les incluyó en el acuerdo aunque no recibieron asignación).

10.960.505 derechos gratuitos para 166 instalaciones que, pese a estar excluidas al amparo de la disposición adicional 4ª de la Ley 1/2005, solicitaron asignación a efectos de su posible reintroducción en el régimen²⁹.

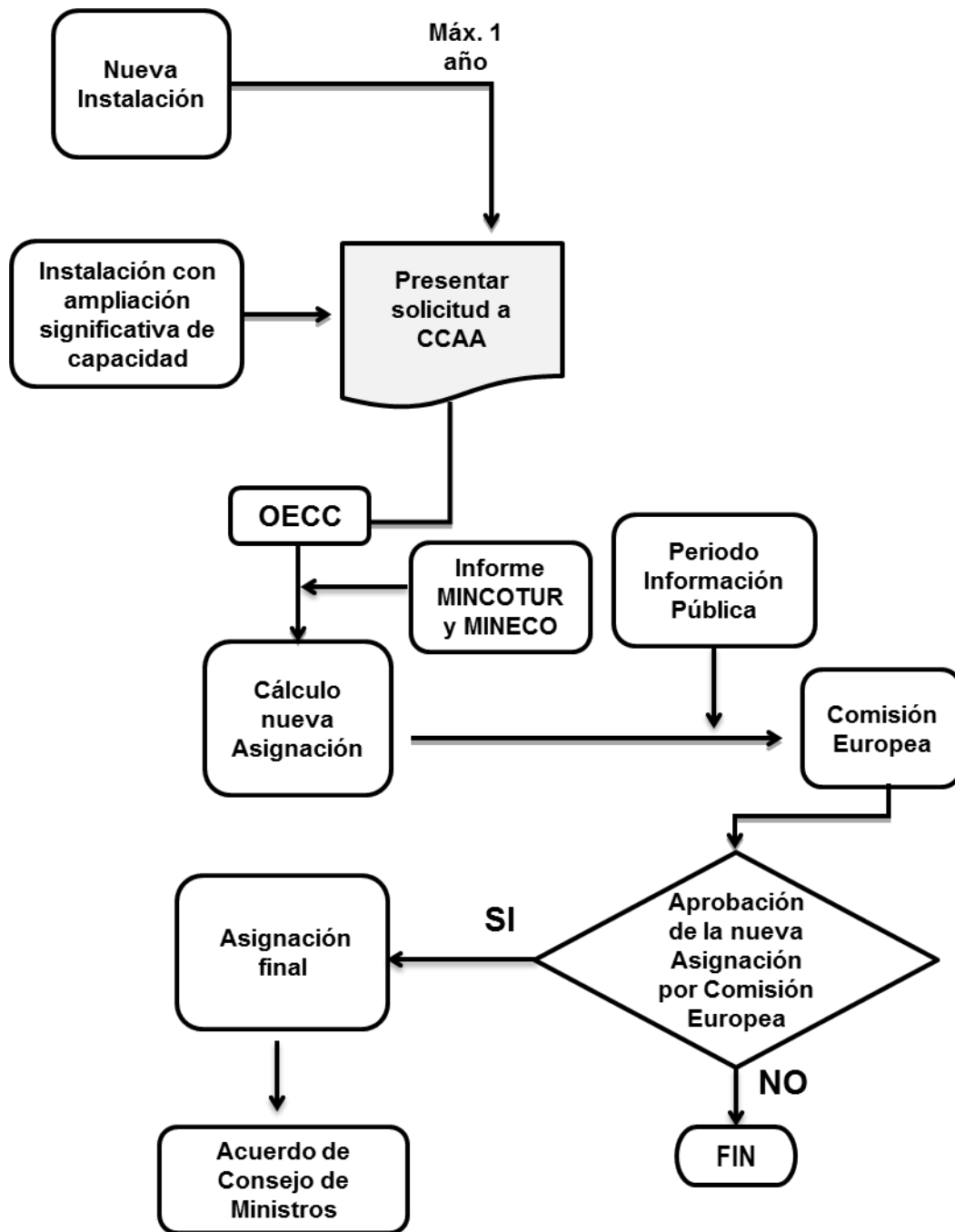
No se asignaron derechos de emisión de forma gratuita a los generadores de electricidad, a las instalaciones de captura, a las conducciones para el transporte ni a los emplazamientos de almacenamiento de dióxido de carbono de conformidad con el art. 16.3 de la ley 1/2005. En el caso de los generadores de energía eléctrica, la adquisición de derechos de emisión supone un coste que se traslada al sistema de fijación del precio de la energía.

Con posterioridad a esta asignación inicial, se aprobaron en sucesivos ACM asignaciones individuales a nuevos entrantes (instalaciones no incluidas en el ACM de asignación inicial y ampliaciones significativas de capacidad a instalaciones que ya tenían asignación anterior).

En el siguiente diagrama de flujos se sintetiza el procedimiento seguido para la asignación de derechos de emisión a nuevas instalaciones y ampliaciones significativas de capacidad en el periodo 2013-2020 y en el anexo nº 1 del informe se amplía la información sobre este procedimiento.

²⁹ Existen otras instalaciones que no aparecen en los ACM al no haber solicitado asignación de derechos de emisión gratuitos, aunque están dentro del RCDE.

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 3
ASIGNACIÓN DERECHOS DE EMISIÓN A NUEVAS INSTALACIONES Y AMPLIACIONES
SIGNIFICATIVAS DE CAPACIDAD, PERIODO 2013-2020



En el cuadro siguiente se recogen los ACM que efectuaron asignaciones de derechos de emisión a nuevas instalaciones y ampliaciones significativas de capacidad de instalaciones ya incluidas en el periodo 2013-2020³⁰:

³⁰ La información se presenta agregada, agrupando los ACM.

CUADRO Nº 4.
ACUERDOS CONSEJO DE MINISTROS ASIGNACIÓN DERECHOS DE EMISIÓN NUEVOS
ENTRANTES: NUEVAS INSTALACIONES Y AMPLIACIÓN DE CAPACIDAD
(NÚMERO DE DERECHOS ASIGNADOS)^{31,32}

FECHA ACM	NUEVOS ENTRANTES	Nº INST.	AÑO								DCHOS. RESERVA NNEE	
			2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	CÁLCULOS A PARTIR DE ANEXOS ACM	SEGÚN TEXTO ACM (MILLONES DE EUROS O EUROS)
1º GRUPO 25/04/2014	NUEVAS INSTAL.	4	97.564	126.667	122.977	119.340	115.756	112.223	108.740	105.313	908.580	
	AMPLIACIONES	9	1.679.478	1.650.304	1.621.078	1.591.856	1.562.632	1.533.410	1.504.185	1.474.961	12.617.904	
	SUBTOTAL	13	1.777.042	1.776.971	1.744.055	1.711.196	1.678.388	1.645.633	1.612.925	1.580.274	13.526.484	13,5 MILLONES
2º GRUPO 10/04/2015	NUEVAS INSTAL.	7	74.130	78.269	72.803	70.227	67.697	65.213	62.773	60.382	551.494	
	AMPLIACIONES	5	179.980	212.364	203.618	195.056	186.673	178.472	170.442	162.600	1.489.205	
	SUBTOTAL	12	254.110	290.633	276.421	265.283	254.370	243.685	233.215	222.982	2.040.699	2,0 MILLONES
3º GRUPO 22/04/2016	NUEVAS INSTAL.	8	8.004	72.652	136.071	110.565	106.133	101.790	97.539	93.375	726.129	
	AMPLIACIONES	7	14.402	57.866	90.198	92.464	94.584	96.565	98.405	100.100	644.584	
	SUBTOTAL	15	22.406	130.518	226.269	203.029	200.717	198.355	195.944	193.475	1.370.713	1.206.173
			SUBTOTAL 3 PRIMEROS GRUPOS								16.937.896	16,7 MILLONES
4º GRUPO 21/04/2017	NUEVAS INSTAL.	4	20.180	19.829	23.670	35.478	32.183	31.580	30.978	30.377	224.275	
	AMPLIACIONES	8	807	11.155	84.427	113.996	111.903	109.810	107.716	105.625	645.439	
	SUBTOTAL	12	20.987	30.984	108.097	149.474	144.086	141.390	138.694	136.002	869.714	SIN DATOS ACM
5º GRUPO 13/04/2018	NUEVAS INSTAL.	8	-	-	-	64.622	161.079	155.785	151.717	147.697	680.900	
	AMPLIACIONES	9	-	23.877	38.918	101.406	123.231	120.926	118.621	116.317	643.296	
	SUBTOTAL	17		23.877	38.918	166.028	284.310	276.711	270.338	264.014	1.324.196	1.324.196
			SUBOTAL 5 PRIMEROS GRUPOS								19.131.806	19,3 MILLONES
6º GRUPO 05/04/2019	NUEVAS INSTAL.	6	-	-	-	-	111.902	150.194	147.333	144.469	553.898	
	AMPLIACIONES	13	6.746	8.229	34.967	58.057	99.903	172.848	181.237	179.420	741.407	
	SUBTOTAL	19	6.746	8.229	34.967	58.057	211.805	323.042	328.570	323.889	1.295.305	1.202.429
			SUBOTAL 6 PRIMEROS GRUPOS								20.427.111	20,01 MILLONES
7º GRUPO 14/04/2020	NUEVAS INSTAL.	13	7.769	7.634	6.153	6.039	5.925	81.935	231.815	149.517	496.787	
	AMPLIACIONES	22	10.188	16.085	50.328	65.277	108.672	225.185	390.579	387.702	1.254.016	
	SUBTOTAL	35	17.957	23.719	56.481	71.316	114.597	307.120	622.394	537.219	1.750.803	1.701.406
	TOTAL NUEVAS INSTALAC.	50	207.647	305.051	361.674	406.271	600.675	698.720	830.895	731.130	4.142.063	
	TOTAL AMPLIACIONES	73	1.891.601	1.979.880	2.123.534	2.218.112	2.287.598	2.437.216	2.571.185	2.526.725	18.035.851	
	TOTAL	123	2.099.248	2.284.931	2.485.208	2.624.383	2.888.273	3.135.936	3.402.080	3.257.855	22.177.914	21,7 MILLONES

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de los Acuerdos de Consejo de Ministros.

Las principales conclusiones que se extraen del análisis de los ACM son las siguientes:

- Se asignaron derechos procedentes de la reserva de nuevos entrantes a 50 nuevas instalaciones.

³¹ Los datos de este cuadro se han elaborado atendiendo exclusivamente a los ACM, no a las Resoluciones de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

³² De acuerdo con las alegaciones de la OECC "dos instalaciones experimentaron cese de actividad superior a 6 meses, ajustándose a cero los derechos de las anualidades correspondientes", circunstancia que no pudo ser conocida a la finalización de los trabajos de fiscalización.

Por otro lado, en los anexos de los ACM constan los derechos totales asignados para cada instalación, lo que dificulta el cálculo exacto de los derechos adicionales asignados en caso de sucesivas ampliaciones por incremento de capacidad para una misma instalación.

- Se produjeron 73 ampliaciones de derechos por aumento de capacidad que afectaron a 63 instalaciones (una de ellas fue ampliada en tres ocasiones y siete recibieron dos ampliaciones de derechos). Estos derechos también procedían de la reserva de nuevos entrantes.
- El contenido de los diferentes ACM no era homogéneo en aspectos tales como el código de identificación de la instalación, ya que no siempre se ha utilizado el mismo³³, y en la cifra de derechos asignados procedentes de la reserva de nuevos entrantes, facilitando el dato exacto en unos casos y redondeado en millones en otros.
- A su vez, en el texto de los ACM de asignación para nuevos entrantes se hacía referencia a la cifra total de derechos asignados, pese a que una parte de ellos se tomaba de la reserva de nuevos entrantes, sin desglosar la cantidad que corresponde a nuevas instalaciones y a ampliaciones.
- En el anexo que acompañaba a cada ACM se detallaban, por instalaciones y por años, los derechos asignados, indicando si se trataba de nueva instalación o de una ampliación. Debe advertirse que, en el caso de las ampliaciones, la asignación que aparecía en dicho anexo era la resultante de sumar a la ya concedida para la parte de la instalación existente (asignación inicial), la correspondiente a la ampliación significativa de capacidad. Dado que no constaba este dato de derechos por “ampliación”, se ha calculado por diferencia entre los derechos que constan en los anexos y los asignados inicialmente y así se refleja en el cuadro anterior.
- La discrepancia entre la cifra de nuevos derechos asignados procedentes de la reserva de nuevos entrantes que figura en el texto de los ACM, con los cálculos realizados por el Tribunal de Cuentas no ha podido ser conciliada, apuntándose por la OECC como causa más plausible, la existencia de ajustes en la asignación inicial por disminución de la actividad o cese parcial de instalaciones acordados por diversas Resoluciones de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (SEMA)³⁴.

Por otra parte, no existe información en tiempo real sobre las modificaciones conjuntas de ACM y SEMA, que permita mostrar los derechos de emisión para cada instalación en un momento concreto y al final del periodo, de tal suerte que para disponer de dicha información actualizada sería preciso acudir a los datos recogidos en los registros internos del OECC y, adicionalmente, a los obrantes en la aplicación del Registro de la UE del RCDE.

- De las 166 instalaciones excluidas iniciales, solo una de ellas (NIMS 825 código RENADE: ES025009000968) se incorporó al régimen en el séptimo grupo de nuevos entrantes con ampliación por aumento significativo de capacidad; otra instalación se incorporó sin ampliación significativa de capacidad por lo que no aparece en los ACM (código RENADE: ES014101000025), lo que dificulta el seguimiento de instalaciones operativas con derechos de emisión de GEI en un momento temporal.
- Se ha advertido el caso de una instalación (cód. RENADE: ES053904000305) que en el mismo año tuvo un incremento de capacidad, aprobado por ACM y una disminución de capacidad, aprobada por Resolución de la SEMA, lo que no resulta compatible con un marco de gestión anual de los derechos de emisión de GEI (al comunicar las instalaciones al final del año a la comunidad autónoma las variaciones significativas de capacidad). En

³³ En el primer grupo consta código de identificación (ID) y código RENADE; en los grupos 2, 3, 4 y 5, el código ID y código NIMS y en los grupos 6 y 7 solo código ID.

³⁴ En las instalaciones que tuvieron ajustes como consecuencia de Resoluciones de la SEMA (por ajustes en la asignación inicial por disminución de la actividad o cese parcial de instalaciones) y posterior ampliación, no ha podido comprobarse si, al sumar los derechos con cargo a la reserva para nuevos entrantes, se ha considerado por el Tribunal de Cuentas la cantidad de nuevos derechos adicionales sobre los ajustes SEMA.

este caso, en particular, se asignaron derechos adicionales por ampliación en el cuarto grupo de nuevos entrantes (ACM 21 de abril de 2017) y por Resolución de 13 de diciembre de 2017, se ajustaron los derechos para los ejercicios 2017 a 2020, motivados por un cese parcial de actividad.

- Por último, del contraste de la información recogida en los ACM con la que aparece en el Registro de la UE, se han identificado veintiuna instalaciones con la siguiente leyenda en el Registro de la UE “Fuera ETS en fase 3, cuenta pendiente de cierre” en mayo de 2020. A once de estas veintiuna, se les asignaron derechos en el ACM inicial y a seis de ellas se le ajustaron derechos en las Resoluciones SEMA de 28 febrero 2014 aunque no fue a cero, siendo así que al estar cerradas estas instalaciones no debían figurar con ningún derecho asignado, por lo menos al final del periodo. Estas discordancias, de acuerdo con la OECC, se produjeron a consecuencia del desconocimiento existente en el momento de tramitar las Resoluciones de la SEMA de la situación de cese definitivo de la instalación. Así, en algunos casos la revocación de la autorización no llegó a tiempo, y una vez elevada la propuesta ACM no se introdujeron modificaciones en su contenido. Estas once instalaciones tienen pendiente la devolución de los derechos asignados hasta la fecha en que la OECC conoció la revocación de la AGEI.

II.3.2. Ajuste de los derechos de emisión gratuitos asignados a las instalaciones

A lo largo del periodo 2013-2020 una instalación podría sufrir cambios en su producción, por lo que necesitaría tramitar un ajuste en la asignación. A este respecto, los ajustes en las asignaciones se conceden mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (SEMA), previo informe de los órganos competentes de los actuales Ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de Industria, Comercio y Turismo y de Asuntos Económicos y Transformación Digital. La compleja tramitación podía suponer una dilación en la tramitación de los ajustes.

En el procedimiento de modificación de los derechos de emisión asignados, se concede audiencia previa al titular de la instalación en los supuestos en los que sea exigible de conformidad con el art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Antes de que se dicte resolución, la asignación ajustada preliminar se notifica a la Comisión Europea (a través de la aplicación DECLARE) y no debe resultar rechazada por esta, de conformidad con lo previsto en la Decisión 2011/278/UE³⁵.

En el siguiente diagrama de flujos se sintetiza el procedimiento seguido para la modificación de los derechos asignados por cambios de capacidad por cese parcial y recuperación de actividad tras cese parcial y en el anexo nº 2 se detalla con más amplitud este procedimiento.

³⁵ La OECC utiliza DECLARE para la notificación a la Comisión Europea de los ajustes anuales de la asignación a instalaciones que han experimentado cambios por cese parcial de la actividad, recuperación de actividad tras cese parcial, o reducción significativa de capacidad. Además, se notifica la asignación adicional para los nuevos entrantes por ser nuevas instalaciones o por aumentos significativos de capacidad. Los ceses definitivos también se notifican a través de la plataforma DECLARE.

Por el contrario, no es posible notificar a través de la plataforma DECLARE la asignación resultante de los casos de fusiones o escisiones de instalaciones y la asignación para instalaciones excluidas que se reintroducen en el régimen de comercio de derechos de emisión, si tenían asignación reconocida cuando se aprobaron las asignaciones al inicio del periodo de comercio.

Se considera que una instalación ha cesado sus actividades cuando se cumpla alguno de los motivos recogidos en el art. 6 del Real Decreto 1722/2012³⁶.

En el siguiente cuadro se muestran los ajustes en la asignación de los derechos de emisión gratuitos producidos en el periodo 2013-2020 por Resoluciones de la SEMA y motivo del ajuste y en el anexo nº 3 se incluye el detalle por motivo de ajuste:

CUADRO Nº 5.
AJUSTES RESOLUCIONES DE LA SEMA POR MOTIVO Y AÑOS DE AJUSTE EN LAS
INSTALACIONES (NÚMERO DE INSTALACIONES)

FECHA	MOTIVO DEL AJUSTE	Nº INSTALACIONES	AÑOS AJUSTE
28.02.2014	Reducción significativa de capacidad, cese parcial antes del 1 de enero de 2013	162	2013-2020
18.11.2014	Reducción significativa de capacidad, cese parcial o recuperación de su nivel de actividad antes del 1 de enero de 2014	81	2014-2020
02.12.2015	Cese parcial, recuperación de actividad tras cese parcial o reducción significativa de capacidad	98	2014-2020
20.09.2016	Cese parcial, recuperación de actividad tras cese parcial o reducción significativa de capacidad	47	2016-2020
05.12.2016	Cese parcial, recuperación de actividad tras cese parcial o reducción significativa de capacidad	6	2015-2020
13.12.2017	Cese parcial, reanudación de actividad, recuperación de actividad tras cese parcial o reducción significativa de capacidad	54	2015-2020
21.05.2018	Reanudación de actividad	1	2017-2020
21.05.2018	Reanudación de actividad	1	2017-2020
03.10.2018	Cese parcial o recuperación de actividad tras cese parcial	39	2017-2020
27.02.2019	Cese parcial, recuperación de actividad tras cese parcial o reducción significativa de capacidad	12	2017-2020
15.04.2019	Cese parcial o reducción significativa de capacidad	2	2018-2020
27.05.2019	Cese parcial de actividad	1	2019-2020
26.07.2019	Cese parcial, recuperación de actividad tras cese parcial o reducción significativa de capacidad	45	2017-2020
20.03.2020	Cese parcial, recuperación de actividad tras cese parcial o reducción significativa de capacidad	7	2019-2020
15.07.2020	Cese parcial o recuperación de actividad tras cese parcial	48	2019-2020
17.12.2020	Recuperación de actividad tras cese parcial o reducción significativa de capacidad	4	2018-2020
TOTAL		608	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Resoluciones de la SEMA.

Del análisis de las Resoluciones de la SEMA referidas en el cuadro se desprenden las siguientes conclusiones:

- Se dictaron dieciséis resoluciones de ajuste de derechos de emisión, que totalizan 608 ajustes a instalaciones afectadas por reducción significativa de capacidad, cese parcial o recuperación de su nivel de actividad antes del 1 de enero del año anterior al que fueron adoptadas.

³⁶ a) Que se haya revocado o dejado sin validez la autorización de emisión de gases de efecto invernadero, la autorización ambiental integrada o cualquier otra autorización medioambiental pertinente.

b) Que las autorizaciones mencionadas en la letra a) se hayan extinguido.

c) Que el funcionamiento de la instalación sea técnicamente imposible.

d) Que la instalación no esté funcionando, pero haya funcionado anteriormente, y sea técnicamente imposible reanudar las actividades.

e) Que la instalación no esté funcionando, pero haya funcionado anteriormente y el titular no pueda garantizar que la instalación reanude sus actividades a más tardar en el plazo de seis meses a partir del cese de actividades (ampliable a dieciocho meses debido a circunstancias excepcionales e imprevisibles).

- Las dos primeras resoluciones de la SEMA en el marco del periodo 2013-2020 (28 de febrero y 18 de noviembre de 2014), se dictaron muy próximas al ACM de inicial (15 de noviembre de 2013), lo que evidencia la dificultad en el seguimiento de las modificaciones significativas de las instalaciones. De hecho, la Resolución de 28 de febrero de 2014 aprobó los ajustes en las asignaciones de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para el periodo 2013-2020 a las instalaciones que habían registrado una reducción significativa de capacidad o habían cesado parcialmente sus actividades antes del 1 de enero de 2013. Esta Resolución afectó a 162 instalaciones cuyos derechos asignados para el periodo 2013-2020 ascendían inicialmente a 75.097.756, y se redujeron a 39.525.327. Cabe señalar que en los anexos que acompañaban a estas dos Resoluciones del año 2014 no constaba para cada instalación el motivo del ajuste, detalle que comenzó a incluirse en las resoluciones a partir del 2 de diciembre de 2015. Además, las instalaciones, en ocasiones, sufrieron sucesivos ajustes.
- En el curso de los trabajos de fiscalización se advirtió que no se habían publicado en la página web de MITERD todas las resoluciones de la SEMA, lo que no se compadece con el art. 19.7 de la Ley 1/2005, que establece que las resoluciones sobre asignación individualizada de derechos de emisión serán accesibles al público, en los términos y con las limitaciones previstas en las normas reguladoras del derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente³⁷. De hecho, la OECC presenta ciertas deficiencias en el seguimiento de las Resoluciones de la SEMA que dificultan la pista de auditoría.
- No son objeto de resolución de la SEMA los ajustes a cero de la asignación de derechos de emisión derivados de cese de actividad por cierre de instalación que originen la extinción de la autorización, lo que supone una carencia en el marco normativo de seguimiento de las instalaciones³⁸.

Por otra parte, se ha advertido la ausencia de comunicación de variaciones significativas de capacidad y cese de actividad por las instalaciones cuando es detectada por otras vías alternativas, como son:

- Con ocasión de la verificación del informe de emisiones de gases de efecto invernadero (ver subapartado II.5 posterior), el verificador puede observar cambios en la capacidad, el nivel de actividad y el funcionamiento de la instalación que puedan repercutir en su asignación de derechos de emisión y que el titular de la instalación no haya notificado a la autoridad competente antes del 31 de diciembre del periodo de notificación (art. 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278/UE). En estos casos, el verificador ha de incluir en su informe una descripción de tales cambios junto con las observaciones correspondientes. En estos supuestos las comunidades autónomas han de informar a la OECC en un plazo máximo de diez días desde la recepción del informe de verificación. En el subapartado II.5 se analiza el proceso de revisión que desarrollan los verificadores.

Estos cambios de capacidad no comunicados por las instalaciones y puestos de manifiesto por otros medios evidencian que el procedimiento seguido no consigue detectar todos los cambios producidos, lo que origina que no se ajusten las asignaciones de derechos en el momento preciso.

Con posterioridad al periodo fiscalizado, y con efectos en la fase IV (a partir de 2021), se han introducido modificaciones en este ámbito, entre las que cabe destacar:

³⁷ Las Resoluciones de la SEMA de 21 de mayo de 2018, 27 de febrero de 2019 y 15 de abril de 2019 no se encontraban publicadas a la finalización de los trabajos de fiscalización.

³⁸ La revocación de la AEGEI es un proceso complejo, particularmente en ciertos casos, como, por ejemplo, en los supuestos de la suspensión de la actividad de la instalación durante un plazo superior a un año, tal y como se recoge en el art. 7 de la Ley 1/2005. En dichos casos, excepcionalmente, la comunidad autónoma puede demorar la extinción de la autorización hasta que transcurra un plazo máximo de 18 meses de suspensión de la actividad, lo que dificulta aún más obtener una información actualizada de la situación de las distintas instalaciones.

- Se tipifica una nueva infracción, muy grave, consistente en la falta de devolución de derechos gratuitos transferidos en exceso una vez que adquiera firmeza la resolución por la que se ordena la devolución (Ley 9/2020, de 15 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005).
- Se articula el procedimiento de devolución de derechos de emisión para los casos en que se haya producido un exceso en la transferencia de derechos gratuitos asignados a la instalación (RD 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030).
- Se habilita a la OECC a proceder, previo apercibimiento, a la ejecución de oficio de la resolución del procedimiento de devolución una vez transcurrido el plazo sin que se haya hecho efectiva la misma. Asimismo, se establece que en el caso de que, en el momento de proceder a la ejecución de oficio, no existiesen derechos suficientes en la cuenta de haberes del titular, se podrá proceder al apremio sobre el patrimonio de la cantidad líquida equivalente a los derechos que deban devolverse y de los intereses de demora que, en su caso, pudieran derivarse. Esta previsión se hace necesaria con el fin de asegurar que los derechos transferidos en exceso sean devueltos a la Administración, completándose de esta forma la regulación existente anteriormente.

En suma, los procedimientos de modificación de los derechos asignados a las instalaciones son, por su dinamismo, complejos, circunstancia esta que se intensifica al intervenir múltiples órganos en su tramitación. Adicionalmente, la carencia de la OECC de un registro interno suficientemente fiable y en tiempo real dificulta el seguimiento de los ajustes.

II.3.3. Datos de las instalaciones en los registros internos de la OECC

La OECC dispone de una base de datos en la que constan los datos de las instalaciones que forman parte del RCDE (incluidas y excluidas). En esta base de datos se incorpora la información que se recibe de las comunidades autónomas y de las instalaciones y a su vez se vuelca la información en el Registro de la UE (excepto las emisiones verificadas de GEI que se introduce directamente en el mismo). El análisis de los datos sobre el número de instalaciones, referido a octubre de 2020 (fecha en que fue aportada la última actualización de la base de datos) se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 6. **NÚMEROS DE INSTALACIONES EN REGISTROS INTERNOS DE LA OECC EN FUNCIÓN DEL CÓDIGO (NÚMERO DE INSTALACIONES)**

INSTALACIONES/CÓDIGO	NÚMERO
Cuenta de Cod_RENADE/Expdte (Archivo)	1.135
Cuenta de ID Instalación	1.037
Cuenta de CodNIMs (asignación fase III)	969

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la OECC.

Todas las instalaciones incluidas en los registros de la OECC (1.135) disponen de número de expediente para archivo y código RENADE³⁹.

³⁹ El código RENADE: lo adjudica la OECC cuando una instalación se incorpora al RCDE, instalaciones con una AEGEI/Resolución de exclusión de RCDE, independientemente de que tengan ID o no (incluye excluidas, por ejemplo, que pueden no tener ID).

Por otra parte, de estas 1.135 instalaciones, 1.037, el 91% también poseen “Cuenta en Registro UE” y 98, el 9% carecen de ella, ya que el código “ID de instalación” se recibe cuando se abre cuenta en el Registro de la UE. De estas 1.037 instalaciones, el 93%, 969 poseen CodNIMs⁴⁰ (Instalaciones que han solicitado asignación gratuita y para las que se ha notificado información sobre asignación gratuita a la Comisión Europea en algún momento del periodo), a excepción de 11 (el 1%) de instalaciones que figuran en el ACM del grupo 7 como Nueva Instalación (NI) con el estado de “registros pendientes de actualizar” pese a haber asignación de derechos para los años 2019 y 2020. Las restantes 61 están inscritas en el Registro de la UE, pero no han recibido asignación de derechos.

De las comprobaciones efectuadas se desprende que persisten códigos o números de registros no estrictamente homogéneos, ya que han tenido codificaciones y funciones diferentes a lo largo del tiempo, por lo que sigue pendiente abordar una homogeneización y unificación que facilite el seguimiento y gestión de las instalaciones⁴¹.

En el siguiente cuadro, se recoge la distribución geográfica de las instalaciones por comunidad autónoma, atendiendo al código de instalación:

⁴⁰ El CodNIMs es un identificador dado a cada instalación que se utiliza en la tramitación de la aprobación de la asignación gratuita y de los cambios en la misma, y en particular, en los actos en los que participa la Comisión Europea. El código se genera de forma automática al cumplimentar los formularios de solicitud de asignación o comunicación de cambios, pero no sería efectivo hasta que se comunica el formulario a la Comisión Europea. Esta asignación de nuevos entrantes o los cambios por ajustes en la asignación se comunican a la Comisión Europea a través de DECLARE (la plataforma web de intercambio de información con la Comisión). Las instalaciones que no tienen CodNIMs serían las instalaciones que no han solicitado asignación gratuita para el periodo 2013-2020, de las que no se ha comunicado información relacionada con la asignación gratuita a la Comisión Europea y que no tendrían asignación aprobada.

⁴¹ Algunos ejemplos concretos de la casuística y diferencias entre los distintos códigos e instalaciones serían, entre otras: una instalación que solicitó asignación en fase III tenía un CodNIMs, pero si se le revocó su AEGER por cualquier motivo antes de la aprobación de la asignación no apareció en el ACM de 2013. Una instalación incluida en el régimen general en fase 2 pero excluida en fase III tenía ID, pero no tiene CodNIMs si no ha solicitado asignación, mientras que una excluida de fase III puede no tener ID y tener CodNIMs si ha solicitado asignación. Existen también instalaciones Código RENADE y con ID pero sin CodNIMs, que son instalaciones en el régimen y que no tienen asignación gratuita.

CUADRO Nº 7.
INSTALACIONES POR CCAA (NÚMERO DE INSTALACIONES)

CCAA	COD. RENADE (1)	COD. INSTALACIÓN (2)	CODNIMs (3)
Andalucía	165	137	129
Aragón	59	51	49
Canarias	22	17	16
Cantabria	24	24	20
Castilla y León	82	78	74
Castilla-La Mancha	86	81	74
Cataluña	165	154	148
Ceuta	1	1	1
Comunidad de Madrid	32	26	22
Comunidad Foral de Navarra	29	28	28
Comunidad Valenciana	218	201	190
Extremadura	40	36	29
Galicia	63	61	58
Illes Balears	12	9	9
La Rioja	9	9	9
Melilla	1	1	1
País Vasco	64	61	57
Principado de Asturias	37	37	31
Región de Murcia	26	25	24
NÚMERO TOTAL	1.135	1.037	969

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la OECC.

(1) COD. RENADE: Es el código que emplea la OECC cuando una instalación se incorpora al RCDE.

(2) COD. ID INSTALACION: Instalaciones en el ámbito de aplicación de RCDE que tienen o han tenido abierta cuenta en el Registro UE independientemente de si han recibido asignación.

(3) COD. NIMS: Código asignado a las instalaciones que han solicitado asignación gratuita en algún momento de la fase III.

Como se aprecia en el cuadro, la comunidad autónoma que tiene mayor número de instalaciones incluidas en el ámbito del RCDE es la Comunidad Valenciana, seguida de Cataluña y Andalucía.

En cuanto a las categorías de actividades y gases incluidos en el ámbito de aplicación del RCDE, cabe recordar que no están incluidas las instalaciones o partes de instalaciones cuya dedicación principal sea la investigación, desarrollo y experimentación de nuevos productos y procesos, ni las instalaciones que utilicen exclusivamente biomasa como combustible.

En el siguiente cuadro se detallan las instalaciones que están incluidas en cada categoría de actividades del anexo I de la Ley 1/2005:

CUADRO Nº 8.
INSTALACIONES POR CCAA EN FUNCIÓN DE LAS CATEGORÍAS DEL ANEXO I DE LA LEY
1/2005 (NÚMERO DE INSTALACIONES)

SECTOR INSTALACIÓN ANEXO I LEY 1/2005	Nº INSTALACIONES
Sin sector asignado (*)	1
1.a Generación:	2
1.a Generación: carbón	20
1.a Generación: ciclo combinado	38
1.a Generación: extrapeninsular	19
1.a Generación: fuel	1
1.a Generación: termosolar	43
Subtotal 1.a.	123
1.b Cogeneración	187
1.c Otras instalaciones de combustión	158
Subtotal 1 Combustión en instalaciones con una potencia térmica nominal superior a 20 MW	468
2. Refinería de petróleo	11
3. Producción de coque	2
5. Producción de arrabio o acero	22
6. Producción o transformación de metales férreos	15
7. Producción de aluminio primario	4
8. Producción de aluminio secundario	3
9. Producción o transformación de metales no férreos	9
10. Fabricación de cemento	32
11. Producción de cal o calcinación de dolomita o magnesita	21
12. Fabricación de vidrio	44
13. Fabricación de productos cerámicos	296
14. Fabricación de lana mineral	2
15. Secado o calcinación de yeso	7
16. Fabricación de pasta de papel	14
17. Fabricación de papel o cartón	57
18. Producción de negro de humo	1
19. Producción de ácido nítrico	4
22. Producción de amoniaco	1
23. Fabricación de productos químicos en bruto	19
24. Producción de hidrógeno	3
25. Producción de carbonato y bicarbonato sódico	1
TOTAL	1.037

(*) Sin categoría asignada, ya que tiene la consideración de nuevo entrante el 1 de abril de 2019.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la OECC.

La categoría que más instalaciones tiene corresponde a la “combustión en instalaciones con una potencia térmica nominal superior a 20 MW”, con un total de 468 instalaciones y, dentro de ella, las subcategorías de cogeneración y otras instalaciones de combustión. La segunda categoría con más instalaciones es la fabricación de productos cerámicos con un total de 296 instalaciones.

II.3.4. Asignación y modificación de derechos de emisión gratuitos a operadores aéreos

La asignación de derechos de emisión gratuitos a los operadores aéreos es anual y menor al nivel de emisiones estimado del periodo de referencia. En este sentido, el diseño normativo del mecanismo se asienta en el principio de reducir progresivamente el total de derechos gratuitos asignados con el fin de promover la reducción de las emisiones. En cuanto a la mecánica del procedimiento, al igual que en instalaciones, tienen la obligación de entregar derechos antes del 30 de abril del año siguiente al que se refieran las emisiones, con cargo al saldo disponible de derechos de su cuenta de Registro de la UE.

La solicitud de asignación (para el periodo 2013-2020) se realizó por los operadores aéreos, mediante la presentación ante la autoridad competente del Estado miembro responsable de la gestión, 22 meses antes del comienzo del periodo de comercio, de los datos verificados correspondientes a las toneladas-kilómetro en el año de referencia en relación con las actividades de aviación enumeradas en el anexo I de la Ley 1/2005. Para el año 2012 y el periodo 2013-2020, el año de referencia fue 2010⁴².

La asignación a los operadores aéreos se basa en los parámetros que, de conformidad con la normativa comunitaria, determina la Comisión Europea al menos quince meses antes del comienzo de cada periodo de comercio.

La asignación de derechos de emisión en España se adopta mediante acuerdo del Consejo de Ministros, con trámite de información pública, previa consulta a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, y a propuesta de los actuales Ministerios de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y de Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Dicho acuerdo debía adoptarse y publicarse en el plazo de 3 meses a partir de la fecha de adopción de la decisión de la Comisión en la que fija los parámetros para la determinación de las emisiones.

La asignación a operadores aéreos no es tan dinámica como en instalaciones, ya que es objeto de aprobación por una sola vez para todo el periodo de referencia, sin que los cambios en el volumen de emisiones de los distintos operadores aéreos motiven ajustes en la asignación de derechos de emisión de GEI, de lo que se deriva la ausencia de un procedimiento de notificación de los mismos a la Comisión Europea. No obstante, es evidente que la actividad de los operadores aéreos y, por ende, su nivel de emisiones sufre variaciones a lo largo de los periodos de referencia (2013-2020 en este caso)⁴³.

En el cuadro siguiente se detallan los Acuerdos de Consejo de Ministros del periodo 2013-2020 correspondientes a los operadores aéreos incluidos en el RCDE en España y las asignaciones gratuitas anuales asignadas, así como las sucesivas modificaciones y nuevos entrantes.

⁴² La AESA evalúa el volumen de derechos requeridos, mediante el análisis de los denominados Informes tonelada/km relativos a los años 2010 y 2014 reportados por los operadores aéreos en virtud del art. 38 y 41 de la Ley 1/2005. Así, la asignación individualizada de derechos de emisión de gases efecto invernadero se determina en base a un *benchmark* (Datos de emisión de tonelada/km), multiplicando el *benchmark* por los datos de toneladas-kilómetro verificados presentados por cada operador aéreo en su solicitud. A este respecto, el *benchmark* se calcula dividiendo el número de derechos de emisión a asignar gratuitamente entre la suma de todos los datos de toneladas/km verificados para el año de referencia presentados por los titulares en su solicitud.

⁴³ Las modificaciones en la asignación individualizada de derechos de emisión de operadores aéreos surgen para dar cumplimiento a las modificaciones normativas introducidas en la Directiva 2003/87/CE, entre otros, al quedar fuera del ámbito de aplicación del RCDE las emisiones correspondientes a los vuelos operados en un aeródromo situado en una región ultraperiférica.

CUADRO Nº 9.
ASIGNACIÓN GRATUITA ANUAL DE DERECHOS DE EMISIÓN A OPERADORES AÉREOS
(ASIGNACIÓN ANUAL DE DERECHOS GRATUITOS Y Nº DE OPERADORES AÉREOS)

ACUERDO CONSEJO DE MINISTROS	PERIODO ASIGNACIÓN ANUAL	ASIGNACIÓN ANUAL	OPERADORES AÉREOS
16/12 2011	2013-2020	9.030.920	68
07/11/2014	Modificación 2013-2016	1.905.775	65
24/03/2017	2013-2016	264.304	5 Nuevos 1 Ampliación
11/05/2018	2017-2020	1.866.500	62

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Acuerdos del Consejo de Ministros.

Cabe señalar que la OECC notifica al operador aéreo nacional la modificación de la asignación individualizada de Derechos de Emisión, por correo ordinario con acuse de recibo. Esta vía de comunicación no se compadece con la obligación de relacionarse con las personas jurídicas obligatoriamente por medios electrónicos y telemáticos recogida en el art. 14 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común.

Por otra parte, AESA dispone de varias herramientas de datos para evaluar el tráfico aéreo y emisiones generadas dentro del RCDE, entre otras:

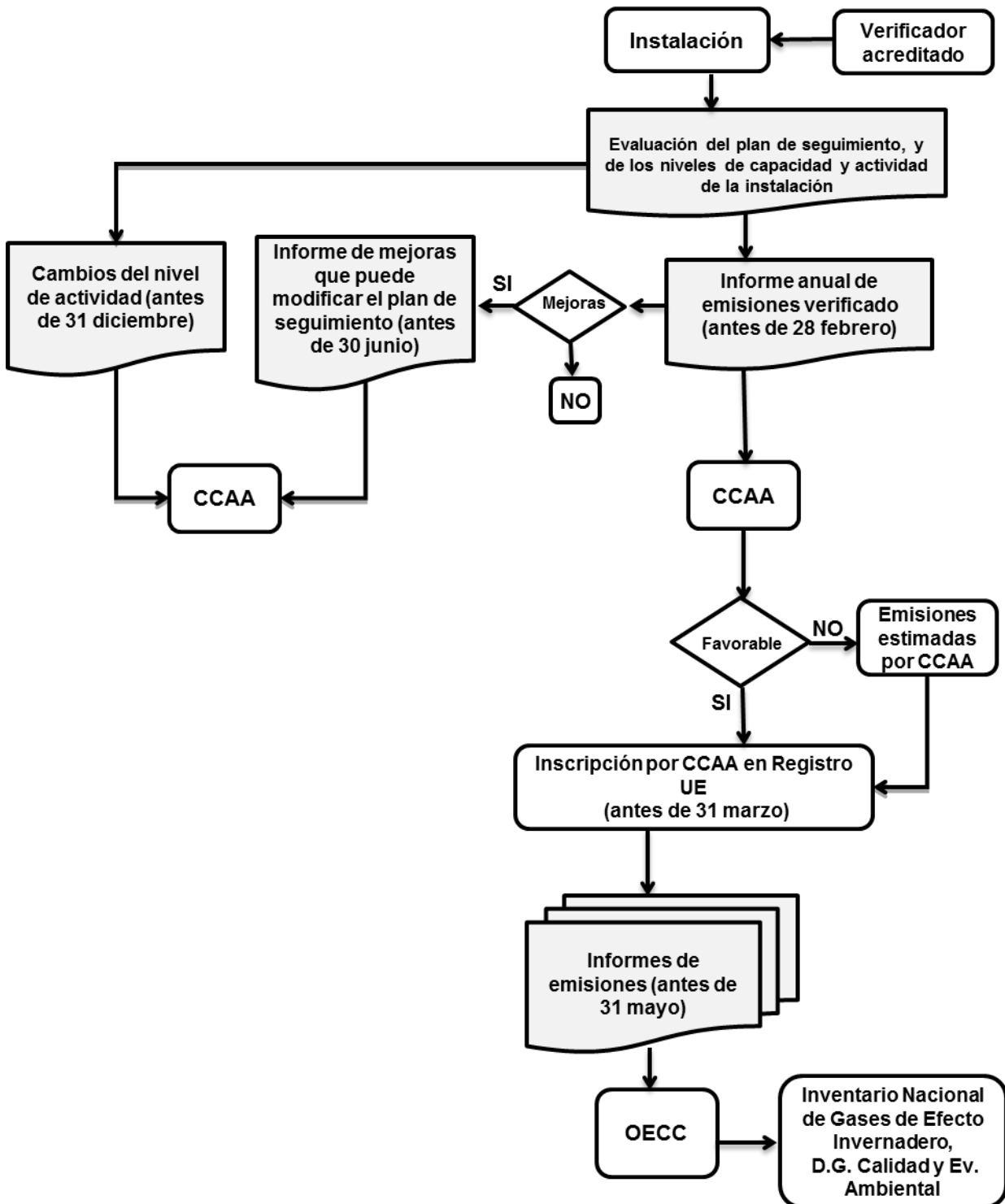
- *Emissions Trading Scheme-Support Facility*, herramienta operada por Eurocontrol, recogiendo información que incluye una base de datos con todo el tráfico aéreo del espacio territorial de la Unión Europea.
- Base de datos ESTOP, gestionada por la Dirección General de Aviación Civil, que contiene todas las entradas y salidas de aeronaves en territorio español con detalles pormenorizados de datos de cada vuelo.
- CERT: Herramienta de Estimación y comunicación de emisiones de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

II.4. OBLIGACIONES DE LAS INSTALACIONES Y DE LOS OPERADORES AÉREOS EN EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN

II.4.1. Obligaciones de las instalaciones en el RCDE

El proceso anual de seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de GEI y el procedimiento aplicado por la autoridad competente para aprobar los informes de emisiones de GEI se denomina "ciclo de cumplimiento". En el siguiente diagrama de flujos se sintetiza los principales hitos que ocurren a lo largo del año y en el anexo nº 4 el detalle de los procedimientos aplicados en las comunidades autónomas respecto a las obligaciones de las instalaciones en el RCDE.

**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 5
OBLIGACIONES DE LAS INSTALACIONES EN EL RCDE**



En el marco del procedimiento de aprobación de los informes de emisiones de GEI, la OECC precisa identificar aquellas instalaciones que, o no han realizado ninguna notificación de cambios en su capacidad antes del 31 de diciembre o, erróneamente, han notificado que no han tenido cambios o que han tenido cambios pero no suponen que se tenga que ajustar la asignación (presentan un formulario simplificado habilitado a tal efecto). Es decir, instalaciones que sí han experimentado cambios que requieren ajustar la asignación, pero no lo han comunicado. Para identificar estas instalaciones, la OECC lleva a cabo diversas acciones, incluyendo solicitudes de información a las comunidades autónomas.

A este respecto, debe recordarse que no se transfieren derechos hasta que no se aclaran las diferencias de los casos dudosos y las circunstancias de las instalaciones que han sufrido una disminución significativa de las emisiones, pero habían comunicado que no habían tenido cambios en sus niveles de capacidad (o que no habían informado de esa previsión de cambios).

El proceso evidencia que los controles existentes no siempre detectan las modificaciones de capacidad o las variaciones en el nivel de actividad, particularmente si no son declarados por las instalaciones.

A este respecto, la OECC no tiene capacidad suficiente de control para detectar los cambios no declarados, lo que da lugar a un riesgo de que el número de derechos de emisión transferidos no sea siempre el correcto. De hecho, la OECC advirtió la existencia de instalaciones que habían modificado su nivel de actividad sin haberlas comunicado al recibir la información para la tramitación de las solicitudes de la fase IV.

Por otra parte, en el curso del análisis sobre el contenido de los ACM, se verificó que se aprobaron por Consejo de Ministros incrementos de capacidad referentes a periodos previos de hasta cuatro años, lo que no se compadece con un sistema que prevé la comunicación anual de los incrementos y decrementos de capacidad significativos, lo que ahonda en lo expuesto anteriormente. En este sentido, el verificador comprueba emisiones, pero no niveles de actividad, por lo tanto, puede suceder que un incremento significativo de capacidad no sea detectado (en ocasiones, no obstante, esta circunstancia si puede ser advertida por la comunidad autónoma).

A partir de 2021, el concepto de aumento de capacidad desaparece y el sistema se fundamentará en los niveles de actividad de los dos años anteriores que se podrán aumentar o disminuir, lo que evidencia que el sistema no era el más adecuado para un control de las variaciones de los derechos gratuitos asignados a cada instalación⁴⁴.

El anexo nº 5 describe con mayor grado de detalle los informes y cuestionarios que emiten a lo largo del año las comunidades autónomas relacionados con el RCDE.

Las comunidades autónomas, por otra parte, envían copia a la OECC de las siguientes actuaciones: autorización, modificación y extinción de la autorización de la emisión de gases de efecto invernadero; aprobación de planes de seguimiento de instalaciones; notificación de cambios en la capacidad, nivel de actividad y funcionamiento de las instalaciones o ausencia de cambio; y aprobación de informes de mejora.

II.4.2. Obligación de los operadores aéreos en el RCDE

Los operadores aéreos están obligados a remitir la información directamente a la OECC a través de AESA. Al igual que las instalaciones, tienen que disponer de un plan de seguimiento de emisiones aprobado por la OECC con la propuesta favorable del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), a través de la AESA. No obstante, a diferencia de las instalaciones, el plan de seguimiento no es previo al inicio de operaciones.

Los operadores aéreos, en el ámbito de las obligaciones del RCDE, remiten directamente a AESA la información indicada a continuación⁴⁵:

- Primera versión o actualización del plan de seguimiento de emisiones, en cumplimiento del art. 36 de la Ley 1/2005.

⁴⁴ La Ley 9/2020 modifica el art. 22 de la Ley 1/2005, de manera que el titular de la instalación deberá remitir a la Oficina Española de Cambio Climático, antes del 28 de febrero de cada año, un informe de nivel de actividad verificado.

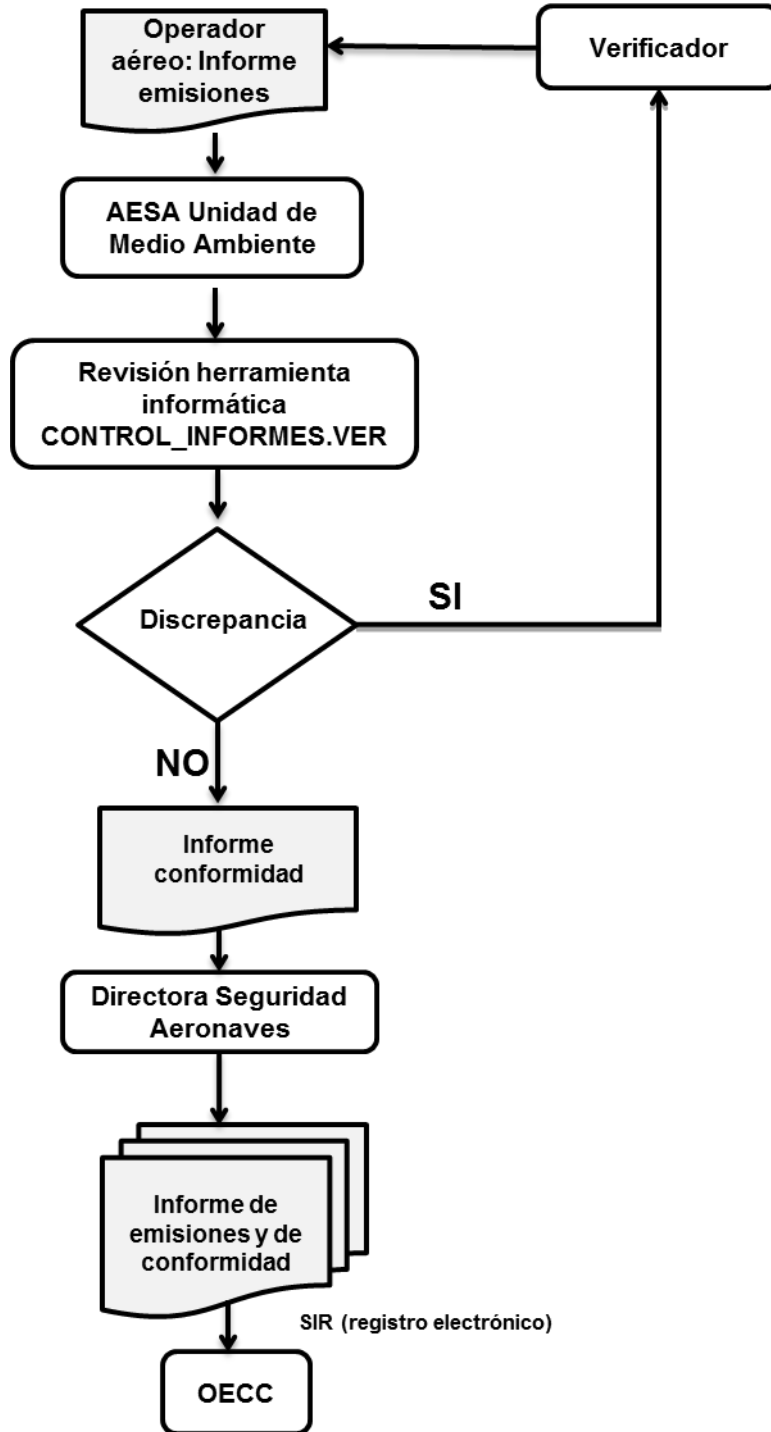
⁴⁵ En el trámite de alegaciones la OECC manifestó que se enviaba esta información conjuntamente a AESA y a la propia Oficina, circunstancia que no se corresponde con la información facilitada por la propia Oficina en el curso de la fiscalización, en la que se evidenció que esa información se remite por los operadores a AESA, siendo este organismo el que lo remite posteriormente a la OECC.

- Informe anual de emisiones, en virtud del art. 22 de la Ley 1/2005.
- Solicitudes de exención al régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de GEI.
- Informe de mejoras, en cumplimiento del art. 69 del Reglamento (UE) nº 601/2012 de la Comisión de 21 de junio de 2012 sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Los operadores también están obligados a disponer de cuenta de haberes de operador aéreo y a entregar el informe verificado de emisiones. Los operadores aéreos de menor dimensión, por otra parte, pueden acogerse a medidas de simplificación en materia de seguimiento, verificación y notificación de emisiones y, si se mantienen por debajo de determinados umbrales de emisión, pueden solicitar de Eurocontrol un informe de datos de emisiones conforme al artículo 28 bis del apartado 6 de la Directiva 2003/87/CE sin tener en estos casos que realizar una verificación externa.

El siguiente diagrama de flujos contiene el esquema seguido en la revisión de los informes de emisiones de los operadores aéreos y en el anexo nº 6 se detalla el procedimiento seguido.

DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 6
REVISIÓN DEL INFORME DE EMISIONES POR AESA

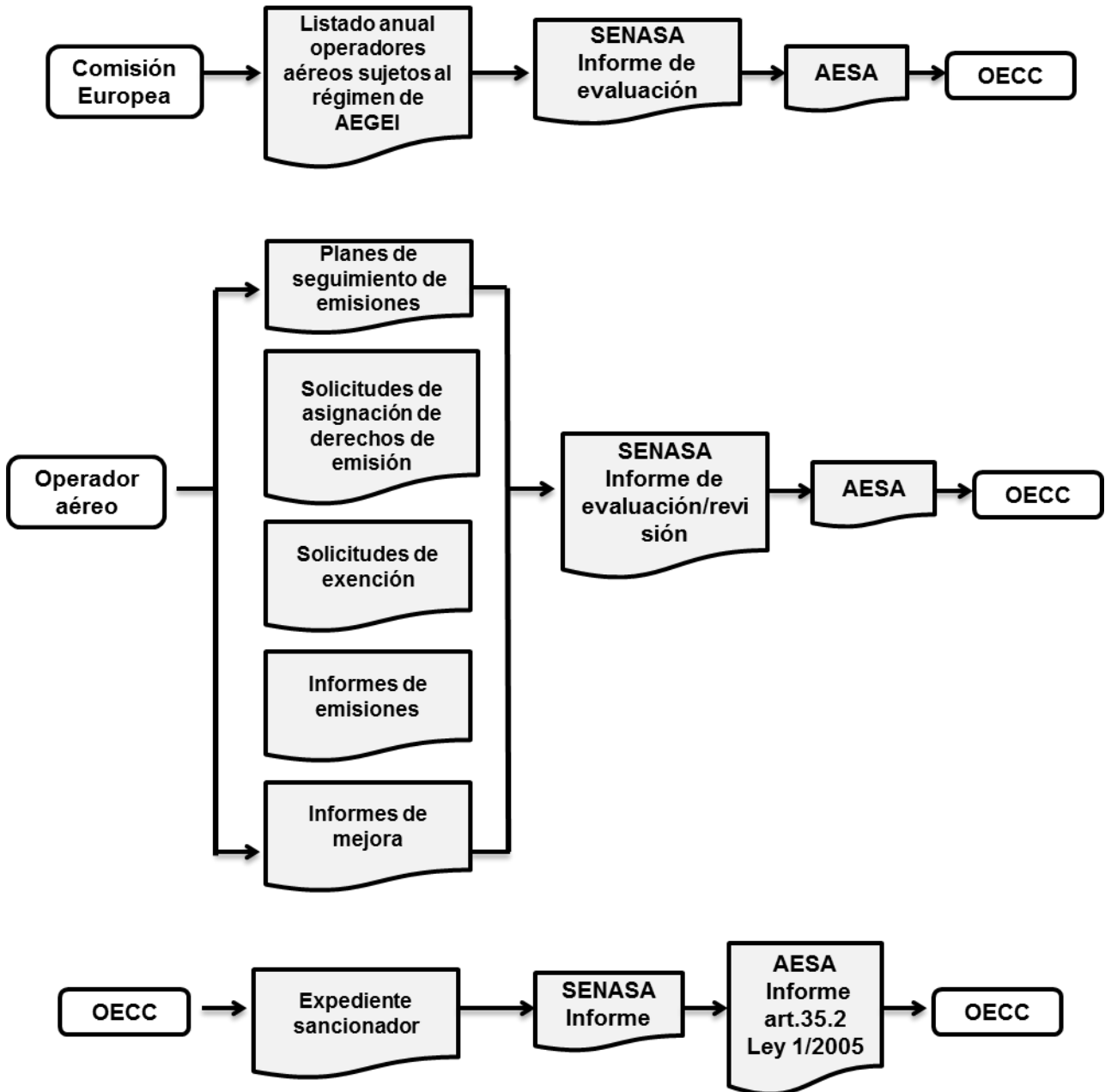


Los planes de seguimiento de emisiones de un operador aéreo y sus actualizaciones, remitidos a AESA, son objeto de revisión conforme a los criterios establecidos en la normativa comunitaria y en los desarrollos reglamentarios de la referida Ley (en concreto el Reglamento UE N° 601/2012 y el Reglamento UE n° 2066/2018 por el que se modifica el anterior). Una vez concluido el proceso de validación, el Jefe de la Unidad de Medio Ambiente de AESA emite un informe de evaluación sobre el citado plan, que es remitido por el mismo cauce que el informe de emisiones a la OECC, y al igual que este, se envía con toda la documentación justificativa del proceso de validación llevada a cabo.

En caso de modificación significativa, los operadores aéreos deben presentar una actualización del plan para su aprobación por la OECC y, en caso de modificación no significativa, deben remitirlo para conocimiento (no para aprobación). En estos casos, la OECC acusa recibo de la recepción del plan confirmando por escrito al operador aéreo el carácter no significativo de la modificación. En el curso del análisis de los informes de emisiones se revisa si se ha seguido la metodología de seguimiento establecida en el plan aprobado o comunicado. En caso de advertirse alguna discrepancia, bien el verificador, bien la OECC (si pasa inadvertida para el verificador) contactan con el operador aéreo para que, en su caso, actualice el plan.

En el siguiente diagrama de flujos se sintetizan los pasos para la elaboración, comprobación y el envío de los informes que realiza AESA que se detalla en mayor medida en el anexo n° 7.

**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 7
REVISIÓN DE INFORMES POR AESA**



Tal y como se detalla en el diagrama de flujos, la sociedad mercantil estatal Servicios y Estudios para la Navegación Aérea y la Seguridad Aeronáutica S.M.E. M.P. S.A. (SENASA), en su condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado y sus entidades y organismos de derecho público, viene prestando asistencia técnica desde el año 2010 a AESA (incluyendo los ejercicios fiscalizados) en las tareas correspondientes a supervisión operadores aéreos, gestión y administración del RCDE, lo que se materializó a través de diferentes encargos.

En virtud de los encargos aludidos, SENASA desarrolla las actividades descritas en el anexo nº 7 del Informe con objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones atribuidas a AESA en la aplicación del RCDE.

Las valoraciones, conclusiones y trabajos realizados por SENASA son remitidas a la OECC mediante oficio firmado por la Directora de Seguridad de Aeronaves de AESA, que se acompañan de la documentación justificativa del proceso de validación y revisión llevada a cabo, así como de copia de la documentación sobre la que se emiten los informes.

De las comprobaciones efectuadas se desprende que AESA desarrolla, *de facto*, algunas tareas de apoyo técnico que no aparecen explícitamente enunciadas en la Ley 1/2005. Entre estas funciones puede aludirse a:

- Apoyo en la elaboración del informe a remitir anualmente a la Comisión Europea, en virtud del art. 21 de la Directiva 2003/87/CE, y del informe anual remitido al organismo nacional de acreditación, en virtud del art 73. del Reglamento UE Nº 2067/2018.
- Participación como apoyo en los grupos de trabajo de índole técnica establecidos en el seno de la Comisión Europea. En concreto SENASA, en representación de AESA, participa junto a la OECC en el grupo denominado *TF Aviation*.

Adicionalmente, como se ha descrito, la intervención de AESA y, por extensión, de la OECC como órganos competentes para desarrollar las funciones de supervisión en relación con las emisiones de los operadores aéreos (revisión de planes de seguimiento, revisión de los informes de verificaciones de emisiones, entre otras, arts. 22 y 35 de la Ley 1/2005) ha sido trasladada en su totalidad, por medio de encargos de gestión, a SENASA, cuyo personal es el que realiza las actuaciones, elabora los informes y revisa los que presentan los operadores, entre otras tareas. Esta práctica puede implicar dos riesgos que se detallan a continuación y que ya han sido referidos por este Tribunal de Cuentas en otras ocasiones, en particular en el *Informe de fiscalización de las encomiendas de gestión de determinados ministerios, organismos y otras entidades públicas llevadas a cabo al amparo de la legislación que habilita esta forma instrumental de gestión administrativa*, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2015:

- Primero, la existencia de una dependencia funcional total y permanente de AESA, principalmente, y de la OECC, por extensión, con respecto a SENASA para el ejercicio de algunas de sus competencias, como la revisión de los planes de seguimiento o de los informes verificados de emisiones. Esta situación revela, de una parte, la existencia de deficiencias organizativas de carácter estructural, derivadas de un inadecuado dimensionamiento de las plantillas de personal (recursos humanos) y de los medios materiales de que disponen la OECC y AESA para atender de modo eficiente la totalidad de las funciones y competencias que tienen atribuidas normativamente; y de otra parte, que se está haciendo uso del encargo a medios propios como medio para satisfacer unas necesidades operativas permanentes y no puntuales.
- Segundo, la participación de SENASA, como Sociedad Mercantil Estatal, en la realización de trabajos cuyo desempeño puede llevar aparejado el ejercicio de potestades públicas, lo que no está permitido por nuestro ordenamiento jurídico.

En efecto, el art. 113 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) establece que las Sociedades Mercantiles Estatales “en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, sin perjuicio de que excepcionalmente la ley pueda atribuirles el ejercicio de potestades administrativas”. Por su parte, el art. 67 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que establece el régimen jurídico de SENASA, no confiere a esta sociedad mercantil el ejercicio de ninguna potestad administrativa, ni el ejercicio de competencias administrativas que normativamente corresponden a los órganos administrativos y otras entidades de derecho público, ciñéndose a la realización material de trabajos, estudios y proyectos técnicos. De igual modo, el art. 9.2 del TREBEP dispone que “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos”; condición que no ostenta el personal contratado por SENASA.

En este mismo sentido, la Disposición Adicional 4ª de la Ley 21/2003, permite al Ministerio de Fomento (actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) realizar encargos a organismos públicos y a sociedades mercantiles estatales que tengan la condición de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración General del Estado y de sus organismos y entidades de derecho público, para la ejecución de actuaciones materiales propias de la inspección aeronáutica, pero no para el ejercicio de competencias administrativas y menos aún el ejercicio de potestades públicas.

Sin embargo, como se ha comprobado en la presente fiscalización, el alcance y la amplitud de los trabajos que desarrolla esta sociedad en este ámbito de actividad es tal, que hace que AESA o la OECC deban asumir como propios, sin prácticamente posibilidad real de revisarlos, o de seguir un criterio distinto, los informes y propuestas elaborados por SENASA. Esta circunstancia es singularmente relevante, por cuanto afecta de plano al posible ejercicio de potestades públicas, en los encargos conferidos para la realización de “trabajos de apoyo en procedimientos sancionadores” o para la “revisión de los planes de seguimiento de emisiones” y “revisión de los informes verificados de emisiones presentados”, de los que pueden derivarse procedimientos sancionadores en caso de apreciarse alguna de las conductas tipificadas como infracciones en el art. 29 bis de la Ley 1/2005⁴⁶.

II.5. VERIFICACIÓN DE EMISIONES

El RD 1315/2005, de 4 de noviembre, establece las normas básicas que han de regir los sistemas de seguimiento y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de las

⁴⁶ En relación con las alegaciones formuladas por la AESA, en las que se señala que “los trabajos llevados a cabo por la entidad SENASA, en el marco de un encargo, son de carácter meramente material o técnico sin contener valoraciones o subjetividades y, adicionalmente, son evaluados, supervisados y visados por personal funcionario de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, que una vez concluyen la fiabilidad del trabajo realizado proceden a la emisión de los informes, su firma y remisión a la autoridad competente”, cabe puntualizar que la carencia de medios de AESA se traduce en que la realización de sus funciones descansa en su totalidad en SENASA, cuyo personal es quien realiza las actuaciones, elabora las propuestas de informes y, revisa los que presentan los operadores aéreos. A este respecto, en la propia motivación del encargo se señala que “AESA, no puede ejecutar en su integridad exclusivamente con medios personales y materiales propios la totalidad de sus competencias [...], por lo que se propone encargar a SENASA los trabajos de apoyo que se enumeran en el apartado tercero del cuadro de características”. En el Anexo 7 de este Informe se desarrollan las tareas concretas que realiza AESA que según el propio encargo “consistirán en tareas de análisis, diseño, implantación y supervisión en relación al Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de CO₂” y, entre otras “labores de apoyo en el seno de los procedimientos sancionadores incoados por la OECC por incumplimiento de la normativa vigente en relación con el Esquema Europeo de Comercio de Derechos de Emisión”. A este respecto, el Tribunal señala que existe un riesgo de que se produzca la participación de SENASA en tareas inherentes al ejercicio de autoridad pública, toda vez que su personal es el que, en el marco del encargo, desarrolla la tareas de revisión y estudio de los aspectos determinantes de la posible comisión de infracciones en este ámbito por los operadores aéreos, ante la falta de recursos de AESA y de la OECC.

instalaciones de conformidad con la Ley 1/2005. Determina el precitado RD que el titular de la instalación es el responsable de la elaboración del informe anual sobre emisiones de gases de efecto invernadero, estando exclusivamente sometidos dichos informes a la revisión de los verificadores acreditados⁴⁷. Cabe precisar que el referido RD 1315/2015 es aplicable a instalaciones, pero no a los no operadores aéreos.

Los informes de emisiones son la base para determinar si las instalaciones han emitido más o menos CO₂ de los derechos que disponen y, por tanto, si están obligados a comprar derechos, en el primer caso, o si por el contrario pueden venderlos.

Los estados miembros tienen que designar un único Organismo Nacional de Acreditación que debe ser miembro de EA (*European Cooperation for Accreditation*), función que desempeña ENAC⁴⁸.

De la información aportada por la OECC en relación con el Organismo Nacional de Acreditación y los seis verificadores acreditados se derivan las siguientes consideraciones:

- ENAC acompañó a los verificadores acreditados en la revisión de doce, diez y catorce instalaciones en los años 2017, 2018 y 2019, respectivamente. A su vez, en el año 2017 acompañó a la visita realizada por un verificador a un operador aéreo.
- El número de visitas efectuadas por los verificadores a lo largo de los años 2017, 2018 y 2019 se muestran en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 10.
NÚMERO DE INSTALACIONES Y OPERADORES AÉREOS VISITADOS
Y NO VISITADOS AÑOS 2017-2019
(Nº DE VISITAS)

AÑO	INSTALACIONES			OPERADORES AÉREOS			TOTAL INSTALACIONES Y OP. AÉREOS
	VISITADAS	NO VISITADAS	TOTAL	VISITADOS	NO VISITADOS	TOTAL	
2017	796	54	850	15	0	15	865
2018	771	78	849	13	0	13	862
2019	768	68	836	13	0	13	849

Fuente: Elaboración propia a partir los datos remitidos por los verificadores acreditados.

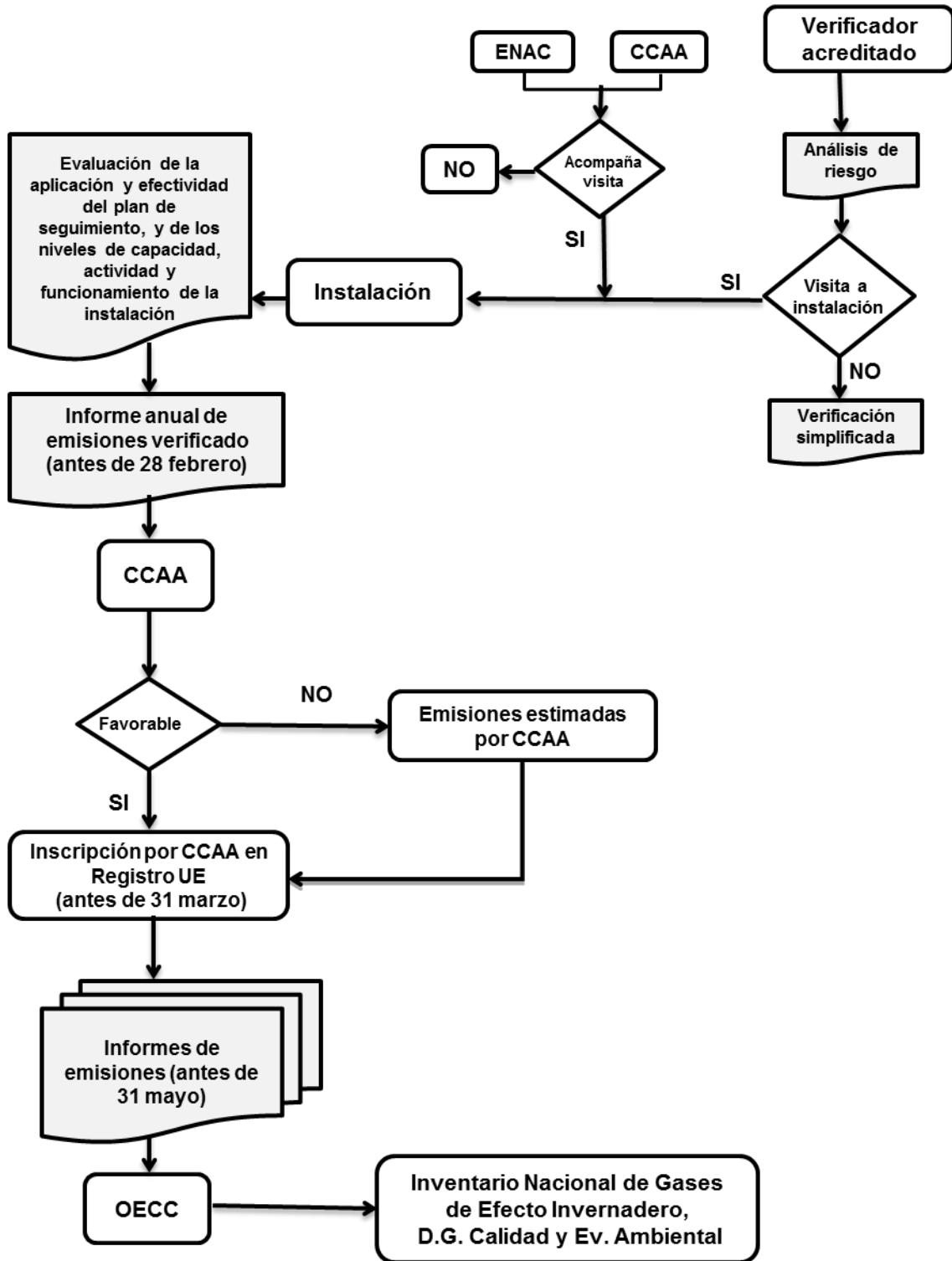
- Todas las instalaciones que no fueron visitadas se correspondían con instalaciones excluidas (todos los operadores aéreos fueron objeto de visita).

El procedimiento seguido en la comprobación realizada por los verificadores se sintetiza en el siguiente diagrama de flujos y, con un mayor detalle, se desarrolla en el anexo nº 8.

⁴⁷ Un verificador es un “agente de verificación competente”, independiente y acreditado para llevar a cabo el proceso de verificación del informe anual de emisiones de gases de efecto invernadero.

⁴⁸ El Considerando 17 del Reglamento UE 600/2012, señala: “El organismo nacional de acreditación establecido con arreglo al Reglamento (CE) nº 765/2008 debe estar facultado para acreditar y para emitir una declaración oficial sobre la competencia de un verificador para realizar actividades de verificación con arreglo al presente Reglamento, adoptar medidas administrativas y encargarse de la vigilancia de los verificadores”.

**DIAGRAMA DE FLUJOS Nº 8
REVISIONES EFECTUADAS POR LOS VERIFICADORES**



En relación con el procedimiento seguido por los verificadores, es preciso destacar que, en el caso de que el verificador hubiera observado cambios en la capacidad, el nivel de actividad y el funcionamiento de la instalación puedan repercutir en su asignación de derechos de emisión y que su titular no lo hubiera notificado a la autoridad competente antes del 31 de diciembre del período de notificación (art. 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278/UE), se incluirá en su informe de verificación una descripción de tales cambios y las observaciones correspondientes.

Tal y como se ha señalado en el subapartado anterior, el concepto de aumento significativo de capacidad desaparece con el RD 1089/2020, a partir del año 2021, de tal suerte que el nuevo sistema se fundamenta en los niveles de actividad de los dos años anteriores y sus aumentos y disminuciones.

Una vez que los informes de emisión han sido verificados, el titular de la instalación debe remitir al órgano autonómico competente, antes del 28 de febrero, el informe verificado sobre las emisiones del año precedente, que se ajustará a lo exigido en la autorización.

Por su parte, las comunidades autónomas comprueban que el informe de emisiones incluya las emisiones anuales del período de notificación y demás contenido determinado por la normativa (Reglamento 601/2012 de 21 de junio de 2012) y que haya sido verificado con arreglo al Reglamento 600/2012. Si el informe verificado es favorable, el dato de emisiones se inscribe en el Registro de la UE.

De la información proporcionada por las comunidades autónomas, a través de la OECC, sobre las comprobaciones realizadas por estas en el informe de emisiones, se desprende que la mayoría realizan una revisión similar que comprende, entre otras cuestiones: que en los informes recibidos los datos sean acordes con la información de la instalación y el plan de seguimiento y que sean coherentes formal y técnicamente. Cabe reseñar que algunas comunidades emiten informes o resoluciones de validación y anotan las emisiones en el Registro de la UE.

En el caso de que la autoridad autonómica discrepe en sus actuaciones de revisión con el dato de emisiones verificado (en la mayoría de las comunidades autónomas no se ha dado el caso), se ha aplicado el procedimiento establecido en el art. 23.2 de la ley 1/2005, a fin de inscribir las emisiones verificadas en Registro de la UE. No obstante, cabe recordar que pese a los informes verificados de emisiones y a las revisiones de los órganos competentes de las comunidades autónomas, la OECC sigue detectando variaciones en la capacidad de las instalaciones que afectan a las emisiones verificadas y al número de derechos de emisión asignados, por lo que el grado de precisión de los mecanismos de medición de las emisiones tiene margen de mejora.

De acuerdo con la Recomendación, de 25 de marzo de 2009, del Grupo de trabajo de Comercio de Emisiones de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, las comunidades autónomas deben enviar antes del 31 de mayo de cada año a la OECC los Informes de emisiones⁴⁹. La OECC revisa si están completos (las emisiones del informe verificado existen y que el dato de emisiones coincide con el dato inscrito en el área de española del Registro de la Unión, entre otros), así como la calidad de los informes (carencia de errores materiales y formales, comprende los aspectos requeridos así como coherencia interna y externa, entre otros) y los traslada a la Unidad de Inventarios (dependiente de Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural), con el fin de dar cumplimiento a la solicitud de información que realiza dicha unidad a la OECC, como parte de la elaboración del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero.

La UE pone a disposición de los Estados miembros una herramienta (a través de una herramienta ofimática de uso comercial) para la comprobación de errores y la compilación de la información relevante contenida en los formularios de los informes de emisiones anuales. Esta herramienta se

⁴⁹ La remisión de los informes de emisiones está basada en el art. 22.5 de la Ley 1/2005, como un marco de colaboración para crear y mantener una base de datos de comercio de derechos de emisión basada en la información contenida en los informes verificados de emisiones.

ha distribuido a las comunidades autónomas por la OECC y, pese a la promoción de su utilización, solo una de las comunidades, además de la propia OECC, la está aplicando, lo que dificulta el proceso de validación de los informes de emisiones.

Respecto a la fecha de entrega de los informes de emisiones verificados por los órganos competentes de las distintas comunidades autónomas, cabe reseñar lo siguiente:

- En 2018 de un total de 869 informes recibidos correspondientes al año 2017, 135 exceden la fecha recomendada de 31 de mayo, pero ninguno excede el 30 de junio⁵⁰ (Aragón, Castilla-La Mancha y Galicia).
- En el año 2019, de un total de 881 informes recibidos correspondientes a 2018, 523 exceden la fecha recomendada de 31 de mayo, pero ninguno supera el 30 de junio (ocho comunidades autónomas).
- En el año 2020, del total de 866 recibidos de 2019, 23 exceden de la fecha recomendada de 31 de mayo, y de 30 de junio (proceden todos ellos de la Comunidad Foral de Navarra)⁵¹.

Estas circunstancias evidencian que, a pesar de la mejora del dato, no se consiguió dar cumplimiento a la recomendación del grupo de trabajo consistente en que se produjera la entrega de los informes de emisiones antes del 31 de mayo, sin que exista un análisis de las posibles causas (insuficiencia de medios, o no utilización de las herramientas disponibles).

En lo que respecta a los operadores aéreos, estos deben remitir al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (AESA), antes del 28 de febrero de cada año, el informe verificado sobre las emisiones de las aeronaves que han operado durante el año precedente, que ha de ajustarse a lo previsto en el plan de seguimiento. Las particularidades en el procedimiento de la verificación del dato de emisiones realizado a los operadores aéreos son las siguientes:

- Desde AESA se mantiene contacto con el organismo nacional de acreditación (ENAC) para el intercambio de información y el análisis e interpretación del Reglamento, que regula la verificación de los datos y a la acreditación de los verificadores de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Adicionalmente, desde la citada ENAC se remite anualmente a la OECC, el calendario de visitas comunicado por las distintas entidades de verificación (art. 71 de dicho Reglamento).

Adicionalmente algunos verificadores también remiten a AESA, con carácter informativo, el calendario de visitas previstas.

- AESA lleva a cabo comunicaciones con las entidades de verificación durante el proceso de validación del informe de emisiones verificado presentado por el operador aéreo. En este sentido, si del análisis se deriva la necesidad de modificar el informe de verificación generado por el verificador, se pone de manifiesto tal circunstancia en la propia comunicación remitida al operador, con el fin de subsanar los errores detectados. Si de la subsanación por parte del operador de las deficiencias comunicadas se produce una actualización del informe de emisiones originalmente presentado, desde AESA se remite copia de dicha actualización a la OECC.

Por último, cabe señalar que ENAC, como organismo nacional de acreditación, realiza auditorías anuales de evaluación a los verificadores, mediante visitas de acompañamiento a dos o tres instalaciones y a las oficinas de la entidad, que incluye la revisión de expedientes y el seguimiento

⁵⁰ El 30 de junio es la fecha que se cancelan/entregan los derechos de emisión en el Registro de la UE.

⁵¹ De acuerdo con la información facilitada por la OECC, los 23 informes de emisiones a los que se alude, la información se remitió por medios telemáticos el 21 de mayo y fue descargada en la misma fecha por la OECC, y posteriormente, el 28 de mayo, se remitió formalmente mediante oficio, que debido a una incidencia técnica en la aplicación del Registro electrónico no fue localizado hasta el 30/9/2020.

de las desviaciones (no conformidades u observaciones) detectadas en anteriores comprobaciones⁵².

II.6. ÁREA ESPAÑOLA DEL REGISTRO DE LA UNIÓN EUROPEA

En la fase III (2013–2020) del RCDE, que comprende el ámbito temporal de la fiscalización (2017-2018), se modificó el sistema de PNA (Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero), de tal manera que el límite de las emisiones de instalaciones acogidas al RCDE se establecía ahora en el ámbito de la UE. En consecuencia, los derechos de emisión que todavía se conceden gratuitamente se rigen por las normas armonizadas de asignación basadas en criterios de referencia comunes a toda la UE. Como en fases anteriores, las instalaciones que no reciben ningún derecho de emisión gratuito, o un número insuficiente de ellos para cubrir sus emisiones, tienen que comprar derechos adicionales en el mercado o reducir sus emisiones.

El Registro de la UE constituye un elemento clave en la protección de la integridad del RCDE de la UE, ya que permite el registro y el seguimiento de todas las “transacciones físicas” con derechos de emisión y la difusión de información esencial para el mercado. Pese a la centralización del sistema de registros, la administración y gestión se encuentra, en cierto modo, descentralizada en los Estados miembros, que siguen siendo los únicos responsables de la apertura, gestión y actualización de las cuentas en sus secciones nacionales del Registro de la Unión, sin la intervención del Administrador Central de la Comisión.

En el RCDE se ha fijado el límite de emisiones para el ámbito de la Unión Europea, de tal suerte que, dentro del límite total del RCDE, los Estados miembros expiden derechos de emisión a través de los mecanismos de asignación gratuita y subastas, creando un mercado en el que las empresas y agentes pueden vender y comprar estos derechos⁵³. A su vez, se ha creado un “Diario de Transacciones de la Unión Europea (DTUE)” que se utiliza para controlar, registrar y autorizar todas las operaciones que se producen en el Registro de la Unión a fin de garantizar que todas las transferencias de derechos de emisión se ajusten a las normas de aplicación.

El cuadro nacional de asignación consiste en la información agregada de la cantidad de derechos de emisión que se otorgan a una instalación u operador aéreo en virtud de los arts. 10 bis, apartados 7, 10 *quater*, 3 *sexies* y 3 *septies* de la Directiva 2003/87/CE⁵⁴.

Así mismo, la información contenida en dicho cuadro indica la cantidad de derechos otorgados por cada año natural que se encuentra publicada en el Diario de Transacciones de la Unión Europea, para cada periodo de comercio. A este respecto el cuadro se aprueba mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, y todos los ajustes al mismo mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente o, en caso de que superen las cantidades iniciales otorgadas, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros.

En el caso de los operadores aéreos, su correspondiente cuadro de asignación es aprobado mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, de tal suerte que en tanto en cuanto no se produzca su aprobación, no es posible introducir estos datos en el Registro de la Unión.

⁵² En los informes se hace constar la revisión de la estructura organizativa de la entidad verificadora, su sistema de gestión, y el mantenimiento del comité de partes como mecanismo de supervisión de imparcialidad, el documento de análisis de riesgo de la entidad (recomendando mejoras si procediera), la estructura organizativa y el sistema de gestión de la entidad (revisando el contenido de la auditoría interna), y si, durante el proceso de la actividad de verificación de gases efecto invernadero, mantiene registros acordes con lo establecido en la normativa de referencia.

⁵³ Debe recordarse que cada derecho de emisión equivale al derecho a emitir una tonelada de dióxido de carbono equivalente en un período especificado (un año, generalmente). Los derechos de emisión se asignan a instalaciones y operadores aéreos y pueden comercializarse libremente en el mercado. Cada año, las instalaciones han de entregar un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales emitidas, fijándose el precio de acuerdo con mecanismos de mercado. El mecanismo se completa con la actuación de los “verificadores”, que estiman las emisiones de gases de efecto invernadero de las instalaciones y operadores aéreos.

⁵⁴ La estructura del cuadro está definida en los Anexos X y XI del Reglamento (UE) 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.

Las instalaciones excluidas no tienen derecho a recibir asignación gratuita durante el tiempo que se encuentren acogidas al régimen de exclusión. Sin embargo, si durante el periodo de comercio para el cual han sido excluidas superan el umbral de las 25.000 toneladas de CO₂ emitidas, deberán solicitar la reintroducción en el régimen del RCDE-UE, y en el caso de que la instalación hubiera solicitado asignación durante el plazo establecido para dicho periodo, tendrá derecho a recibir la misma a partir del año de la reintroducción en el régimen (Disposición adicional cuarta de la Ley 1/2005).

Por tanto, el cuadro nacional de asignación de aquellas instalaciones excluidas que hayan solicitado asignación gratuita es aprobado junto con el resto de instalaciones, pero no es objeto de carga en el área española del Registro de la Unión mientras dicha instalación no se reintroduzca en el RCDE.

II.6.1. Tipos de cuentas

El Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, regula la organización y funcionamiento del área española del Registro de la UE, de conformidad con el Reglamento 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 280/2004/CE y 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan los Reglamentos (UE) 920/2010 y 1193/2011 de la Comisión que, en su Capítulo 3 recoge los tipos de cuenta existente.

Para la apertura de cuenta en el área española de Registro de la UE, el administrador nacional verifica si la información y la documentación aportada en la solicitud de apertura de cuenta es completa, actualizada, exacta y veraz.

Existen varios tipos de cuentas atendiendo al tipo de usuario y operatividad, presentándose a continuación su definición:

- Cuentas de haberes de titular de instalación: Son las cuentas asociadas a las instalaciones incluidas en el RCDE. Todas las instalaciones que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la Ley 1/2005 y cuenten con una AEGEI, han de disponer de una cuenta de haberes de titular de instalación en el Registro de la Unión y cumplir con la obligación contemplada en el apartado 2 del art. 27 de la citada Ley, referente a la entrega de derechos de emisión.
- Cuentas de haberes de operador de aeronaves: Todos los operadores aéreos que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la Ley 1/2005 y cuenten con Plan de Seguimiento aprobado, tienen la obligación de disponer de una cuenta de haberes de operador de aeronaves en el Registro de la Unión y cumplir con la obligación contemplada en el apartado 2 del art. 27 de la citada Ley, referente a la entrega de derechos de emisión.
- Cuentas de haberes de persona (física o jurídica): Son cuentas que pueden ser abiertas por cualquier persona física o jurídica que desee participar voluntariamente en el sistema de comercio. Existen dos tipos de cuentas de haberes de persona: las abiertas en el Área Española del Registro de la Unión y las abiertas en el Registro Nacional Kioto⁵⁵, como se detalla en el epígrafe II.6.5.

Estas cuentas no serían válidas para hacer frente a la obligación de entrega de derechos de emisión, de instalaciones y operadores aéreos incluidos en el Régimen.

⁵⁵ El Registro de la Unión comprende el registro de las transacciones realizadas en el marco del régimen europeo de comercio de derechos de emisión, actuando como un único "registro ETS" para todos los Estados miembros mientras que los registros nacionales comprenden, adicionalmente, el registro de las transacciones realizadas en el marco del Protocolo de Kioto (del que la Unión Europea es también parte y para la que utiliza el Registro de la Unión), que recoge la posibilidad de obtener derechos de emisión en compensación por la realización de proyectos que comporten reducciones de emisiones o absorción de emisiones, como se detalla en el epígrafe II.6.5.

- Cuentas de comercio (negociación): Al igual que las cuentas de haberes de persona, pueden ser abiertas por cualquier persona física o jurídica que desee participar voluntariamente en el régimen de comercio. Difieren con la anterior en su operatividad y en las tarifas asociadas a su mantenimiento (más elevadas). Al igual que las cuentas de haberes de persona, no serían válidas para hacer frente a la obligación de entrega de derechos de emisión, de instalaciones y operadores aéreos incluidos en el Régimen.

A su vez en el Registro existen cuentas de haberes de las que es titular la AGE, en que se inscriben todos los derechos de emisión que figuren en cada plan nacional de asignación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.2 de la Ley 1/2005. Algunas de ellas no han tenido movimientos en los ejercicios fiscalizados puesto que, a partir de 2013, la asignación se transfiere al Registro de la Unión desde una cuenta de la UE, como parte de la consolidación de los registros. A 31 de diciembre de 2019, existían cinco cuentas de haberes nacionales abiertas cuya titularidad corresponde a la AGE. Adicionalmente, la AGE también es titular de una cuenta de retirada y otra de cancelación de derechos de emisión⁵⁶.

La Orden AAA/351/2013 recoge las tarifas aplicables a cada tipo de usuario, y el art. 3 las cuentas sobre las que no se percibirán tarifas⁵⁷:

Existen cuentas cuya titularidad corresponda a las comunidades autónomas, que no pueden adquirir ni operar con los derechos. Únicamente intervienen anotando emisiones a partir de la información que recaban y revisan de los verificadores.

II.6.2. Funciones y competencias de cada parte interviniente

El Administrador Central, de conformidad con el art. 20 de la Directiva 2003/87/CE, es designado por la Comisión y tiene encomendada:

- La llevanza de un registro independiente de transacciones en el que se consignarán las expediciones, las transferencias y las cancelaciones de derechos de emisión.
- El control, con carácter automatizado, de cada transacción en los registros, mediante la contabilización independiente de transacciones, para comprobar que no se producen irregularidades en la expedición, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión.

A su vez, en el Reglamento del Registro se especifica que el Administrador Central gestiona y mantiene el Registro de la Unión (art. 4 del Reglamento (UE) nº 389/2013 de la Comisión). Dicho registro es accesible al público y consta de cuentas separadas donde se registran los derechos de emisión de que sea titular cada persona a la que se expidan o transfieran, o de la que se transfieran derechos de emisión.

El Administrador Nacional es la Entidad responsable de gestionar en el Registro de la Unión, en nombre de un Estado miembro, un conjunto de cuentas de usuario bajo la jurisdicción del Estado miembro. Los Estados miembros designan a una o varias autoridades competentes para la aplicación de las normas de la Directiva del RCDE. El órgano competente en España para operar en el Registro centralizado de la UE es la Oficina Española de Cambio Climático que ostenta la

⁵⁶ Estas dos cuentas se emplean en el Registro de Kioto, integrado en el Registro de la Unión, pero que no forma parte del RCDE UE, y que son usadas estrictamente para los procesos de cierre contable del cumplimiento con los periodos de compromiso del Protocolo de Kioto.

⁵⁷ Cuentas que no devengan tarifa:

1. Las cuentas de haberes de titular de instalación o de operador aéreo en estado excluido o cerrado alojadas en el área española del Registro de la Unión.
2. Las cuentas de haberes de titular de instalación alojadas en el Registro Kioto nacional.
3. Las cuentas de los verificadores.
4. Las cuentas cuyo titular sea la Administración General del Estado.
5. Las cuentas cuyo titular sean las Comunidades Autónomas.

responsabilidad de la apertura, gestión y actualización de las cuentas de su sección nacional del Registro de la Unión.

Por su parte, el Real Decreto 1264/2005, de 21 de octubre, regula la organización y funcionamiento de la sección española (área española) del Registro de la Unión de derechos de emisión, en desarrollo de lo previsto en la Ley 1/2005. Es el instrumento a través del cual se asegura la publicidad y permanente actualización de la titularidad y control de los derechos de emisión y tiene por objeto la inscripción de todas las operaciones relativas a la expedición, titularidad, transmisión, transferencia, entrega, retirada y supresión de los derechos de emisión, así como la constitución de derechos reales u otra clase de gravámenes sobre los mismos, en la medida que así lo contemple el reglamento sobre régimen normalizado y garantizado de registros.

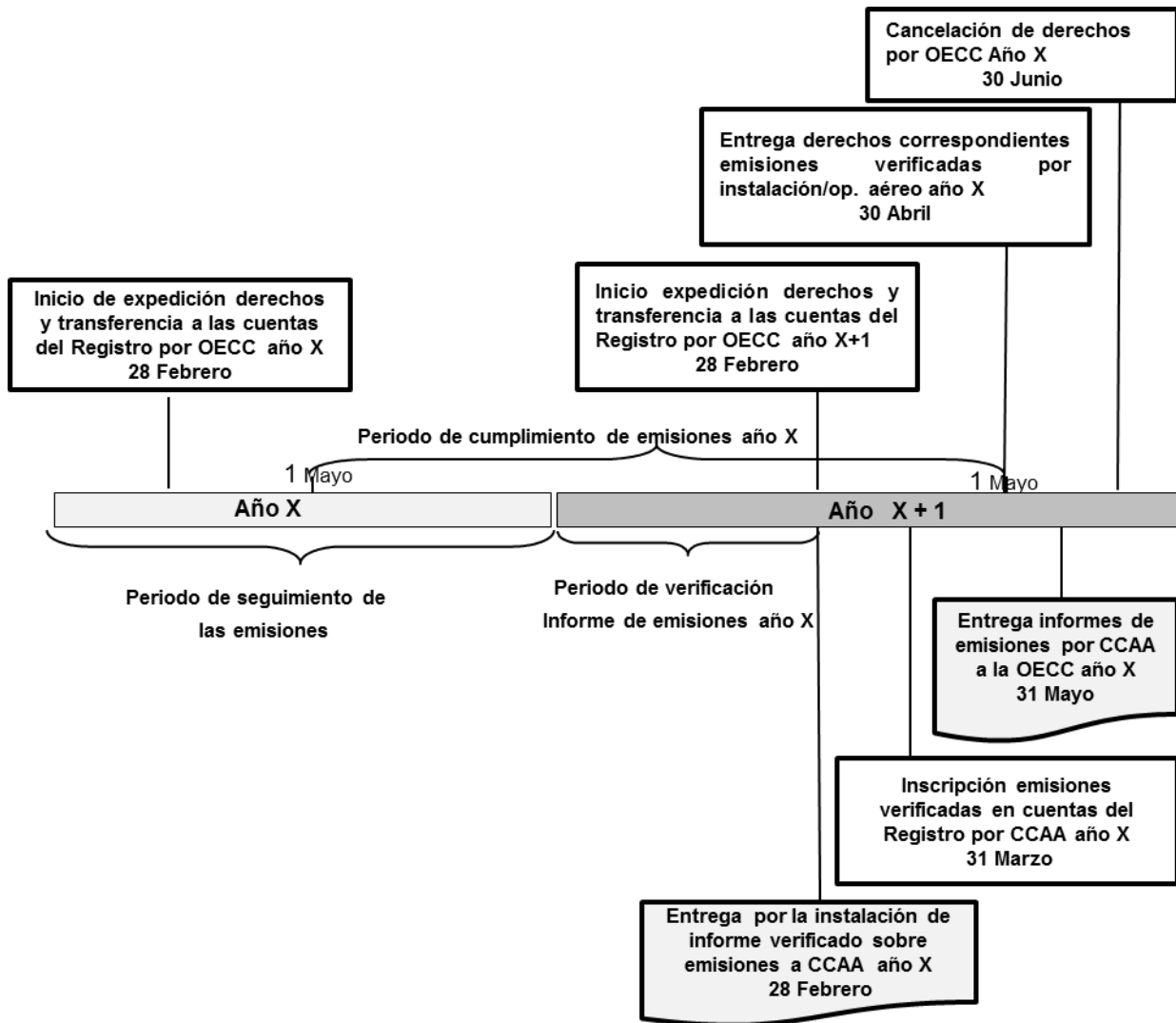
Como ya se ha mencionado anteriormente, la titularidad originaria de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero corresponde a la AGE, que efectúa una asignación primaria mediante subasta. A este respecto, el derecho de emisión tiene carácter transmisible; y su expedición, titularidad, transferencia, transmisión, entrega y supresión debe ser objeto de inscripción en el Registro de la Unión de derechos de emisión.

Los agentes operan en el sistema de comercio de derechos de emisión a través de “cuentas de haberes”, en las que figuran los derechos de emisión de los que disponen, bien para emitir gases en su actividad industrial o bien para negociar en el mercado. Así, los titulares de cuentas de haberes del registro serán los titulares de instalaciones y operadores aéreos, la Administración General del Estado y cualquier persona física o jurídica distintas de las anteriores que sean parte en una transmisión de derechos y no dispongan de cuenta en otro registro nacional de derechos de emisión de un Estado de la Unión Europea. Asimismo, cualquier persona física o jurídica, de conformidad con lo establecido en la Ley 1/2005, podrá ser titular de una o más cuentas en el área española del Registro de la Unión.

Por último, las comunidades autónomas colaboran en la comunicación de los datos de emisiones verificadas de las instalaciones fijas. La inscripción de emisiones de gases efecto invernadero del año lo anota cada comunidad autónoma, con fecha límite de 31 de marzo del año siguiente al que se refiera (el dato puede ser real o estimado). Si la instalación no entrega los derechos que debe en el Registro a 30 de abril (del dato de emisiones anotado), incurre en un incumplimiento que puede dar lugar a la tramitación de un procedimiento sancionador.

En el siguiente gráfico se desarrolla el ciclo de cumplimiento anual de transferencia de la asignación de derechos, entrega y cancelación de los mismos dentro del área española del Registro de la UE.

GRÁFICO Nº 3
CICLO ANUAL DE CUMPLIMIENTO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GEI DENTRO DEL
ÁREA ESPAÑOLA DEL REGISTRO UE



Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la OECC.

El 30 de diciembre de 2013, la OECC suscribió un contrato de servicios, prorrogado en dos ocasiones (13 de septiembre de 2017 y 6 de julio de 2018)⁵⁸ que estuvo vigente durante todo el periodo fiscalizado, mediante el que se encomendó a una empresa la prestación del servicio de apoyo al Administrador Nacional en relación con el RCDE y el protocolo de Kioto⁵⁹. Dicho contrato no se sometió a fiscalización previa de la Intervención General de la Administración del Estado, ya que la retribución al contratista no implicó gasto presupuestario con cargo a los Presupuestos Generales del Estado ni pagos de la Hacienda Pública Estatal. El servicio se financia con la percepción de las tarifas previstas en la normativa comunitaria de registros, en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión, y reguladas en la Orden AAA/351/2013, de 27 de febrero⁶⁰.

La facturación real por los servicios prestados de acuerdo con el contrato firmado y las tarifas a los usuarios de la Orden AAA/351/2013 se recoge en el siguiente cuadro:

CUADRO Nº 11.
FACTURACIÓN EMPRESA CONTRATISTA AÑOS 2017-2019
(EUROS)

TIPO DE CUENTA	CONCEPTO	TOTAL FACTURADO 2017	TOTAL FACTURADO 2018	TOTAL FACTURADO 2019
Cuentas de Haberes de Titular de Instalación	Apertura	6.000,00	6.000,00	5.000,00
	Mantenimiento	129.562,50	126.912,50	124.637,50
Cuentas de Haberes de Persona Física o Jurídica	Apertura	0,00	0,00	1.400,00
	Mantenimiento	12.750,00	12.458,34	12.562,49
Cuentas de Comercio	Apertura	0,00	0,00	2.100,00
	Mantenimiento	24.000,00	23.833,33	25.416,67
Cuenta de Haberes de Operador de Aeronaves	Apertura	2.000,00	500,00	1.000,00
	Mantenimiento	5.400,00	5.400,00	5.662,50
Emisiones verificadas de Titulares de Instalación y Operadores de Aeronaves	Emisiones verificadas	566.349,00	599.063,83	568.711,34
Otros ingresos (Certificados)	Otros ingresos	820,00	840,00	1.040,00
TOTAL		746.881,50	775.008,00	747.530,50
TOTAL CON IVA		903.726,62	937.759,68	904.511,91

Fuente: Elaboración empresa contratista

La Resolución de apertura y cierre de cuentas corresponde a la OECC de conformidad con el apartado 2 del art. 3 del RD 1264/2005, ordenando, de esta forma, a la empresa contratista que proceda a la apertura y cierre de las cuentas.

Respecto al contrato de servicios firmado con la referida empresa contratista el 30 de diciembre de 2013 y sus prórrogas, cabe efectuar las siguientes consideraciones:

⁵⁸ El 19 de noviembre de 2019 (referencia BOE-B-2019-56089, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2019-56089), se formalizó con la misma empresa contratista el contrato para la prestación del servicio de gestión de las tareas de administración nacional del área española del Registro de la Unión en relación con el régimen europeo de comercio de derechos de emisión, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París, para el periodo 2020-2022.

⁵⁹ La empresa adjudicataria es una de las sociedades filiales del grupo operador de todos los mercados de valores de España.

⁶⁰ Derogada, con posterioridad al periodo fiscalizado y con efectos a partir del 1 de enero de 2020 por la Orden TEC/813/2019, de 24 de julio, sobre las tarifas del área española del Registro de la Unión 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 invernadero.

- El objeto principal del servicio lo constituye el conjunto de tareas relativas al apoyo al Administrador Nacional relacionadas con la gestión ordinaria del área española del Registro de la Unión, y comprende un elenco de actuaciones más amplio que el mero registro contable de títulos representativos o anotaciones en cuenta objeto de transmisión o de operaciones mercantiles.
- En el expediente de contratación no se concretó su “valor estimado”, lo que tuvo como consecuencia que el contrato no fuera considerado contrato sujeto a regulación armonizada (SARA), lo que habría podido tener repercusión sobre la publicidad comunitaria (obligatoria de acuerdo con los arts. 17 y 142 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, entonces en vigor)⁶¹ y con ello afectar a la concurrencia de ofertas y a la propia validez del contrato (art. 37.1 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público)⁶². A este respecto, cabe resaltar que la remuneración del contratista por medio de tarifas abonadas por los usuarios y no con cargo a la Hacienda Pública, no implica que la prestación carezca de un valor estimado, en los términos del art. 88 del entonces vigente TRLCSP 3/2011.
- En la ejecución y cumplimiento de las cláusulas contractuales se han identificado las siguientes deficiencias:
 - o El contenido de la memoria económica, elaborada anualmente en cumplimiento del epígrafe V del Pliego de Prescripciones Técnicas, no se corresponde con lo estipulado en el propio Pliego. Así, el Pliego aludía a “gastos incurridos en el ejercicio anterior” e “ingresos previsto del año siguiente a la elaboración de la memoria”, mientras que las memorias económicas facilitadas se refieren a los datos reales de ingresos y gastos hasta octubre, estimándose los referidos gastos correspondientes a noviembre y diciembre del año en curso.
 - o No se realizan actas de reconocimiento y comprobación del trabajo a pesar de que el Pliego de Prescripciones Técnicas en su apartado V “calendario de entregas y certificaciones”, recoge que “A la finalización del trabajo se elaborará un acta de reconocimiento y comprobación del mismo, de acuerdo con lo establecido en el art. 192 de Reglamento General de Contratación del Estado”.

En cuanto a la relación de la empresa contratista con las comunidades autónomas, cabe señalar que la referida empresa, en sus relaciones con la OECC denunció, reiteradamente, la existencia de dificultades en la gestión de las cuentas del Registro relacionadas con la dinámica de la gestión, proponiendo el uso de un modelo estándar para la comunicación de cambios producidos en las cuentas y sugiriendo, además, la posibilidad de homogenizar las resoluciones de las comunidades autónomas a través de la emisión de una recomendación en esa línea por parte de los grupos de trabajo comunes, ya que la Ley 1/2005 no define un formato común.

Ante estas dificultades surgidas en la gestión de las cuentas del registro, con el fin de disponer de una herramienta para gestionar los expedientes de las cuentas en el Registro de manera más automatizada, la OECC suscribió un acuerdo con el Ministerio de Salud, Seguridad Alimentaria y Medio Ambiente de Bélgica que facultaba a la OECC a utilizar, sin coste, la aplicación desarrollada en ese país, denominada REMA (Aplicación para la Gestión del Registro, *Registry Management Application*). El acuerdo se firmó el 22 de febrero de 2017 y, posteriormente, el 24 de noviembre de 2017, la OECC acordó la cesión de una licencia asociada (sublicencia) para uso por parte de la empresa contratista, dado que serían ellos los que implantarían el REMA en sus tareas de gestión ordinaria del Registro.

⁶¹ Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, derogado por la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público con efectos del 9 de marzo de 2018.

⁶² Esta circunstancia no se produjo en el contrato firmado en 2019 y vigente a la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, que sí ha sido calificado como contrato SARA.

El REMA es un programa informático que desarrollaron los Administradores belgas del Registro de la UE, y que pusieron a disposición del resto de Administradores Nacionales en forma de cesión gratuita del código fuente del programa, con la única obligación de respetar ciertas condiciones⁶³. El objeto del programa es automatizar los procesos de gestión de los datos del Registro, de forma que sirve de Base de datos para registrar todo el historial de las cuentas y sus cambios, e incluir la documentación entregada y la trazabilidad completa de los procesos. Asimismo, contiene módulos para poder implantar un sistema de monitorización de transacciones, con objeto de detectar posibles transacciones fraudulentas o sospechosas de serlo, de forma cuasi-automática.

Sin embargo, la implantación del REMA fue infructuosa, sin que se lograra siquiera iniciar su implantación en el ámbito de la OECC. Ello conllevó que durante varios años no se produjeran avances en la solución de las dificultades antes referidas. Las causas de que no se haya llevado a término la misma fueron las siguientes:

- El acuerdo solo contemplaba la cesión del código fuente y los manuales, sin servicio de instalación, mantenimiento y desarrollo o adaptación a los sistemas de la OECC.
- Los trabajos de configuración y adaptación del REMA llevaban aparejados unos costes y existían circunstancias técnicas que han impedido su integración tanto en los sistemas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) (por implicaciones respecto a los requisitos de seguridad informática de la red del Ministerio), como en la empresa contratista (por no disponer de personal cualificado para el desarrollo de estas tareas). Finalmente, de acuerdo con la información facilitada por la OECC, la empresa contratista ha optado por realizar un desarrollo propio de automatización de tareas, que se prevé pueda implantarse a lo largo del año 2021.

Entre las funciones que tiene encomendadas la empresa contratista se encuentran las previstas en el art. 25 del Reglamento (UE) 389/2013, de la Comisión, en particular, mantener actualizada la información sobre las cuentas y los representantes autorizados⁶⁴.

II.6.3. Información y magnitudes del área española del Registro de la UE

El Registro es una base de datos que contiene información confidencial e información disponible al público general, según el siguiente detalle:

- Información accesible al público, se compone de información que es obligatorio difundir para satisfacer los requisitos de transparencia del mercado de carbono de la UE.
- Información restringida, de carácter confidencial, que solo es accesible por los titulares de los distintos tipos de cuentas y por los Administradores Nacionales (y la empresa contratista en los casos en que está habilitado). Las comunidades autónomas, por su parte, tienen acceso a parte de la información de las cuentas.

Las cuentas registradas en los años 2016, 2017, 2018 y 2019 en el área española del Registro de la UE, atendiendo al tipo de usuario, son las siguientes:

⁶³ Entre las condiciones se encuentra: no modificar el código fuente, no modificar las funcionalidades del *software* original, no vender o alquilar la licencia, no eliminar los logos y *copyrights* originales, y poner a disposición del resto de las Administraciones a las que se hubieran cedido las licencias las modificaciones que se hubieran hecho.

⁶⁴ Art. 25.1. del Reglamento (UE) 389/2013, de la Comisión: "Todos los titulares de cuentas notificarán al administrador nacional, en el plazo de diez días laborables, cualquier cambio de la información presentada a efectos de la apertura de una cuenta. Por otra parte, los titulares de cuentas confirmarán al administrador nacional para el 31 de diciembre de cada año que la información correspondiente a su cuenta sigue siendo completa, actualizada, exacta y verdadera".

CUADRO Nº 12.
CATEGORÍAS DE CUENTAS DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES
DE EFECTO INVERNADERO (NÚMERO DE CUENTAS)

TIPO DE CUENTA	FECHA					
	31/12/2016	01/05/2017	31/12/2017	01/05/2018	31/12/2018	01/05/2019
Cuentas de haberes de titular de instalación (incluidas y excluidas)	1.018	1.028	1.012	1.019	1.005	1.009
Cuentas de haberes de titular de instalación excluidas	135	135	135	135	135	135
Cuenta de haberes de operador aéreo (incluidos y excluidos)	69	70	73	72	72	73
Cuentas de haberes de operador aéreo excluidas	37	37	39	38	38	43
Cuenta de haberes de persona física	52	52	50	49	49	46
Cuenta de comercio	25	24	24	24	23	23
Cuentas de verificador	19	19	19	19	19	19
Cuentas de haberes nacionales	5	5	5	5	5	5
TOTAL (salvo cuentas excluidas)	1.188	1.198	1.183	1.188	1.173	1.175

Fuente: Oficina Española del Cambio Climático.

Las asignaciones gratuitas reconocidas de derechos de emisión, tanto para instalaciones fijas como para operadores aéreos, a 1 de mayo⁶⁵ (fecha de comienzo del periodo de cumplimiento de emisiones) de los años 2017, 2018 y 2019, respectivamente, fueron las siguientes:

CUADRO Nº 13.
DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO GRATUITOS
(NÚMERO DE DERECHOS DE EMISIÓN)
(NÚMERO DE DERECHOS)

NÚMERO DE DERECHOS DE EMISIÓN	FECHA		
	01/05/2017	01/05/2018	01/05/2019
Asignación a instalaciones	59.887.826	58.679.569	57.076.719
Asignación a operadores aéreos	2.378.130	2.377.871	2.394.482
TOTAL	62.265.956	61.057.440	59.471.201

Fuente: Oficina Española de Cambio Climático.

Las emisiones verificadas anotadas en el Registro de la Unión Europea, tanto para instalaciones fijas como para operadores aéreos, a fecha 1 de mayo (comienzo de periodo de cumplimiento de emisiones) de los años 2017, 2018 y 2019, respectivamente, fueron las siguientes:

⁶⁵ Las instalaciones y operadores aéreos tienen la obligación de entregar al área española del Registro de la Unión, antes del 30 de abril de cada año, un número de derechos de emisión equivalente al dato de emisiones verificadas correspondientes al año anterior para su cancelación.

CUADRO Nº 14.
EMISIONES DE GASES DE EFECTO INVERNADERO VERIFICADAS
(TONELADAS DE DIÓXIDO DE CARBONO EQUIVALENTE)

EMISIONES VERIFICADAS (TONELADAS DE DIÓXIDO DE CARBONO EQUIVALENTE)	FECHA		
	01/05/2017	01/05/2018	01/05/2019
Emisiones verificadas instalaciones	123.552.827	136.318.652	127.373.884
Emisiones verificadas operadores aéreos	4.523.869	4.588.794	5.047.825
TOTAL	128.076.696	140.907.446	132.421.709

Fuente: Oficina Española de Cambio Climático.

Debe recordarse que estas emisiones se toman en consideración a efectos del cumplimiento de los compromisos de España en la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero (Protocolo de Kioto).

Los derechos asignados a las instalaciones decrecieron levemente en estos tres años pasando de 59.887.826 en el año 2017 a 57.076.719 derechos asignados en 2019; y las emisiones verificadas sufrieron un incremento en 2018 para posteriormente decrecer al año siguiente, siendo el incremento de emisiones de 3.821.057 toneladas de dióxido de carbono equivalente a la diferencia de emisiones del año 2019 respecto al año 2017.

Respecto a los operadores aéreos, la OECC, en virtud de la normativa de aplicación, es el órgano responsable de inscribir el dato sobre emisiones del año precedente de los operadores aéreos antes del 31 de marzo del año al que se refieran. Las magnitudes de esta categoría de emisores se recogen en la tabla de emisiones verificadas que, a tal fin, existe en el Registro de derechos de emisión.

En este sentido, las emisiones reportadas en el año 2019 por los operadores aéreos en el área española del Registro de la Unión ascendieron a 5.047.825 toneladas. Esta cifra es un 10% superior al dato reportado en el año 2018, en que las emisiones intracomunitarias anotadas en el Registro fueron 4.588.794 toneladas.

Por otra parte, la asignación gratuita transferida a las cuentas de haberes de los operadores aéreos fue de 2.394.482 derechos en el año 2019 y de 2.377.871 de derechos en el año 2018, y el total de derechos gratuitos transferidos procedentes de la reserva especial de 528.608⁶⁶.

Cabe destacar que, en 2019, la asignación gratuita cubrió aproximadamente un 47% de las necesidades de los operadores aéreos, y un 44% en el caso de las instalaciones, por lo que el resto de los derechos necesarios fueron adquiridos en el mercado secundario o en subastas de derechos de emisión.

Comparando la información del área española del Registro de la Unión y el Diario de transacciones europeo se han identificado las siguientes incidencias durante el periodo

⁶⁶ Art. 40 de la Ley 1/2005. El tres por ciento de la cantidad de derechos de emisión que deban asignarse a los operadores aéreos a escala comunitaria para los periodos de comercio establecidos en el art. 19 bis se destinará a una reserva especial para los operadores aéreos:

a) Que comiencen a desarrollar una actividad de aviación de las contempladas en anexo I una vez transcurrido el año de seguimiento para la asignación de un periodo de comercio.
b) Cuyos datos sobre toneladas-kilómetro aumenten por término medio más de un 18% anual entre el año de seguimiento para la asignación de un periodo de comercio y el segundo año natural de dicho periodo de comercio.
Las actividades descritas en los apartados anteriores no representarán en su totalidad o en parte una continuación de una actividad de aviación realizada previamente por otro operador aéreo.

fiscalizado, ya que existían 31 instalaciones con cuentas abiertas con permiso revocado, debido a diferentes causas⁶⁷:

- Revocación de AEGEI, que debería implicar que la cuenta de dichas instalaciones sea objeto de cierre antes del 30 de junio de 2021, de conformidad con el Reglamento 389/2013.
- Instalaciones que tienen pendiente la devolución de anualidades de derechos de emisión.
- Instalaciones con incumplimientos en la entrega de emisiones.
- Instalaciones con un saldo de unidades de Kioto CP1 que todavía no han sido canceladas voluntariamente⁶⁸.
- Instalaciones con resoluciones judiciales o administrativas bloqueadas en procedimientos de embargo, pendientes de actuación judicial, por lo que hasta que la autoridad judicial no levante o ejecute el embargo, la cuenta debe mantenerse abierta y bloqueada.

II.6.4. Apertura, funcionamiento y cierre de cuentas

Como ya se ha indicado, para la apertura de cuenta en el área Española de Registro de la UE, el administrador nacional verifica si la información y la documentación aportada en la solicitud de apertura de cuenta estaban completas y actualizadas y eran veraces. A este respecto, las funciones son desarrolladas por la empresa contratista en el marco del contrato suscrito con la OECC para el apoyo en la llevanza del área española del Registro.

La empresa contratista se encarga, a su vez, de activar la cuenta en el registro de cada operador aéreo cuando se cumplen los requisitos del art.17 del Reglamento UE 389/2013 (su situación pasa de bloqueada a activa). A este respecto, la denegación de apertura de cuenta se recoge el art. 22 del Reglamento 389/2013 de la Comisión⁶⁹:

Todas las operaciones de expedición, titularidad, transmisión, transferencia, entrega, retirada y cancelación de derechos de emisión deben ser inscritas en el registro. Igualmente, deben inscribirse las limitaciones a la transmisión de derechos, en los supuestos previstos en esta Ley (concurso de acreedores, entre otros).

Al menos una vez cada tres años, de acuerdo con el art. 25 del Reglamento 389/2013, la OECC, a través de la empresa contratista, revisa si la información presentada para la apertura de una cuenta en el Área Española del Registro de la Unión sigue siendo completa, actualizada, exacta y veraz, y solicita, en su caso, que el *Titular de Cuenta* notifique los eventuales cambios necesarios que se hubieran producido.

⁶⁷ En el trámite de alegaciones la OECC manifestó que estas cuentas se cerrarán en el momento en el que se cumplan los requisitos para ello, que a la finalización de los trabajos de fiscalización, no se había producido.

⁶⁸ El protocolo de Kioto contemplaba la posibilidad de reducir las emisiones de GEI también a través de "proyectos", de tal manera que la reducción de las emisiones se articula, bien mediante la inversión en proyectos, adicionales ambientalmente, encaminados a reducir las emisiones antropógenas por las fuentes, o a incrementar la absorción antropógena por los sumideros de los gases de efecto invernadero. Estos instrumentos tienen carácter complementario a las medidas y políticas internas que constituyen la base fundamental del cumplimiento de los compromisos bajo el Protocolo de Kioto. Los créditos de Kioto (CERs y ERUs) que fueron emitidos antes del 31 de diciembre de 2012 para la reducción de emisiones para el período 2008-2012 (llamados créditos CP1) perdieron su elegibilidad en el RCDE el 1 de abril de 2015.

⁶⁹ Causas de denegación:

- La información y documentación aportada sea incompleta, obsoleta, inexacta o falsa.
- Si el candidato a titular se encuentra en investigación o en los últimos cinco años ha sido declarado culpable de fraude en relación con derechos de emisión, blanqueo de capitales, financiación de terrorismo u otros delitos graves para los que la cuenta pueda servir de instrumentos,
- Si el administrador nacional tiene motivos razonables para creer que la cuenta pueda utilizarse con fines fraudulentos en relación con los derechos de emisión, blanqueo de capitales, financiación de terrorismo u otros delitos graves.

El resultado de la revisión realizada (con recursos subcontratados) sobre la gestión de las cuentas por la ya precitada empresa contratista finalizó el 30 de septiembre de 2019; habiéndose advertido las siguientes incidencias:

- El 20% de las cuentas no fueron revisadas al tratarse de cuentas de instalaciones en estado de exclusión que no podían operar, o por ser cuentas de empresas en concurso de acreedores (en el informe de la auditoría se refería a motivos como cierres, cambio de situación de la empresa, nuevos concursos, entre otros).
- El 11% de las cuentas no recibieron conformidad en el curso de la comprobación y presentaron deficiencias, principalmente por cambios de titularidad o no aportación de documentación. Estas cuentas pasaron a situación de suspendidas; disponiendo de seis meses para subsanar las deficiencias. Cabe señalar que las deficiencias provinieron de una falta de rigor suficiente en la comunicación de las modificaciones por parte de los titulares de las cuentas⁷⁰.

A su vez, de acuerdo con la información facilitada por las comunidades autónomas se verificó que, a la finalización de los trabajos de fiscalización, no se había iniciado un procedimiento sancionador por infracción administrativa grave tipificada en el art. 29.3.2 de la Ley 1/2005 (incumplir la obligación de informar sobre la modificación de la identidad o el domicilio del titular de la misma) a ninguna instalación, lo que revela que no se están ejerciendo las potestades sancionadoras en este ámbito.

Los mecanismos de comunicación entre la OECC, la empresa que desarrolla las funciones de apoyo en la llevanza del área española del Registro y las comunidades autónomas tienen un margen de mejora significativo, incorporando medios normalizados a través de plataformas de interconexión electrónicas automatizadas.

Como se ha referido anteriormente, en las cuentas de las instalaciones en el Registro de la UE se anota el dato de emisiones del periodo inmediatamente anterior por la comunidad autónoma en la que radique su sede social. Como se ha indicado, la fecha límite para la inscripción del dato de emisiones es el 31 de marzo. El órgano competente de las comunidades autónomas, como regla general, introduce directamente los datos de emisiones verificadas en las cuentas del Registro de la Unión Europea a las que tienen acceso (denominadas “de verificador”) que se refieren a las instalaciones radicadas en su respectivo territorio, salvo en los casos de las comunidades de Andalucía, Aragón y Cataluña, en los que son estas quienes envían los datos a la OECC para que en su nombre efectúe su carga automática en el Registro.

En cuanto a la fecha de anotación del dato de emisiones en el Registro de la UE no se han observado deficiencias significativas en los años 2017 y 2018, con la excepción de una instalación (código RENADE: ES071901001070), que entregó los derechos con posterioridad a la fecha límite (30 de abril). Esta incidencia se produjo como consecuencia de una entrega de una cantidad de derechos incorrecta debido a una incorrecta anotación de las emisiones realizadas, lo que produjo un desfase temporal mientras se corregía.

No obstante, la ausencia de una herramienta informática adecuada en la OECC se tradujo en ciertas dificultades para facilitar la información precisa al Tribunal de Cuentas para la realización de las comprobaciones necesarias, ya que se advirtieron discrepancias en las fechas de referencia de las anotaciones que requirieron aclaraciones y conciliaciones.

⁷⁰ En el trámite de alegaciones, la OECC manifestó que existían un total de 70 cuentas suspendidas, lo que representaba el 6% del total de las cuentas. Ahora bien, el cálculo de ese porcentaje considera todas las cuentas, incluidas aquellas que se acordó por la propia OECC con la empresa contratista que no fueran auditables. De hecho, en el “Informe-memoria de avance anual del servicio de apoyo al administrador nacional del área española del Registro de la Unión, año 2019”, elaborado por la propia OECC se estima ese porcentaje en el 11%, descontadas las cuentas “no auditables”. Por tanto, se considera que el porcentaje que mejor representa la realidad de la situación de las cuentas es el de este “Informe-memoria”. En relación con esta cuestión, se reitera la complejidad de las tareas de seguimiento de la dinámica de las cuentas.

Por último, en lo que respecta a las anotaciones posteriores a 2019, las incidencias advertidas provinieron, en su práctica totalidad, de problemas para la apertura de la cuenta en el registro de la UE ocasionadas por la Declaración del Estado de Alarma en marzo de 2020 (dificultades que tuvo el titular para obtener los documentos requeridos). A este respecto, en la fase 4, se ha modificado la normativa en el sentido de que sea posible abrir una cuenta aun cuando no se haya entregado toda la documentación necesaria, de forma que se permita anotar emisiones y realizar la entrega, manteniendo a todos los representantes de la cuenta suspendidos hasta que no se complete la documentación.

A su vez, de acuerdo con el análisis de la información contenida en la Base de Datos de la OECC, se han identificado las siguientes deficiencias:

- Se produjo un error en la información cargada para 35 instalaciones sobre la asignación aprobada por la OECC. Dicha deficiencia fue corregida posteriormente en una nueva entrega, evidenciándose, no obstante, las dificultades ocasionadas por la carencia de un sistema informático de apoyo en el seguimiento de las instalaciones sujetas al RCDE.
- Se producen desfases temporales entre la revocación de la AEGEI por ceses definitivos de la instalación y su comunicación por el órgano de la comunidad autónoma a la OECC, lo que origina que los derechos asignados tarden en corregirse en los registros internos de la OECC y en el Registro de la UE. Tampoco estos ajustes son objeto de Resolución del SEMA, por lo que no se puede saber la situación real en un momento dado de la instalación. Este Tribunal ha verificado la falta de ajuste de los derechos asignados en los siguientes casos, detallados en el cuadro:

CUADRO Nº 15.
DESFASES TEMPORALES ENTRE REVOCACIÓN AEGEI Y AJUSTE
DE LA ASIGNACIÓN DE DERECHOS

COD. RENADE INSTALACIÓN	AÑO	DERECHOS TRANSFERIDOS RESPECTO A LOS ASIGNADOS	FECHA RESOLUCIÓN EXTINCIÓN AEGEI POR CCAA	PARADA INSTA/CESE	OBSERVACIONES/AJUSTE ASIGNACIÓN OECC
ES080809000552	2017	-11.569	12/03/2018	2016	La OECC suspendió transferencia cuando tuvo conocimiento de la parada pero el ajuste solo cuando tuvo conocimiento de la revocación de la AEGEI
ES173001000859	2017	-18.377	26/10/2017	04/02/2014	La OECC suspendió transferencia cuando tuvo conocimiento de la parada pero el ajuste solo cuando tuvo conocimiento de la revocación de la AEGEI
ES192005000941	2017	-73.756	13/12/2017	19/04/2016	La OECC suspendió transferencia cuando tuvo conocimiento de la parada, pero el ajuste solo cuando tuvo conocimiento de la revocación de la AEGEI
ES064201000973	2017	-17.318	25/10/2018	2014	La OECC suspendió transferencia cuando tuvo conocimiento de la parada pero el ajuste solo cuando tuvo conocimiento de la revocación de la AEGEI
	2018	-16.994			
ES10121310-723	2017	-4.214	14/02/2018	15/09/2016	La OECC realizó la transferencia el 30 de marzo de 2017 por lo que tuvo que realizar una devolución el 18 de abril de 2018
ES011408000001	2018	-2.837	no aportada	2017	La OECC suspendió transferencia cuando tuvo conocimiento de la parada pero el ajuste solo cuando tuvo conocimiento de la revocación de la AEGEI (21 de enero de 2020)
ES074508000441	2019	-3.097	Trámite de revocación no finalizado	31/12/2018	La OECC suspendió transferencia cuando tuvo conocimiento de la parada pero el ajuste solo cuando tenga conocimiento de la revocación de la AEGEI
ES10121310-884	2019	-4.452	17/01/2020	2018	La OECC suspendió transferencia cuando tuvo conocimiento de la parada pero el ajuste solo cuando tuvo conocimiento de la revocación de la AEGEI (16 de diciembre de 2020)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos facilitados por la OECC.

- En la instalación identificada con el código ES10121310885, se ha evidenciado una divergencia de 1.811 toneladas de CO₂ en las emisiones anotadas en los registros internos de la OECC correspondientes a 2017 con los datos de esta instalación que constaban en el Registro de la UE. De acuerdo con los antecedentes examinados, la comunidad autónoma estimó el nivel de emisiones de esta instalación en 10.512 toneladas de CO₂, en ausencia de datos facilitados por la propia instalación. Año y medio después de la finalización del plazo preceptivo, el 3 diciembre de 2019, se aportó el nivel de emisiones verificado, que fue de 8.701 toneladas de CO₂, validado por la comunidad autónoma por Resolución de 11 de diciembre de 2019. Sin embargo, ese valor no se anotó en el Registro de la UE que mantuvo el valor estimado original. A este respecto, este procedimiento de corrección solo ha sido aplicado en una ocasión por una comunidad autónoma.

Estas diferencias y desfases temporales en la anotación de variaciones en las distintas fuentes de datos evidencian que la información obtenida no siempre alcanza un grado de precisión suficiente. A este respecto, debe destacarse que la OECC carece de una herramienta informática de apoyo en la tramitación de los procedimientos que conllevan los derechos de emisión de GEI, lo que agrava sus deficiencias.

Respecto al desfase temporal en la comunicación a la OECC de la extinción de la AEGEI, cabe recordar que, en el plazo de 10 días desde la fecha de resolución, la comunidad autónoma deberá comunicarlo a la OECC de conformidad del art. 8 de la Ley 1/2005. No obstante, de acuerdo con la información facilitada por la OECC, algunas revocaciones de AEGEI se demoran en el tiempo sin causa justificada.

Por otro lado, la revocación es un proceso largo en algunos casos, tal y como se recoge en el art. 7 de la Ley 1/2005, particularmente en el caso de la suspensión de la actividad de la instalación durante un plazo superior a un año. Además, excepcionalmente, la comunidad autónoma puede demorar la extinción de la autorización hasta que transcurra un plazo máximo de 18 meses de suspensión de la actividad, lo que dificulta la obtención de información actualizada de la situación de las distintas instalaciones.

Cabe destacar a este respecto, que la información reflejada en este subapartado sobre los derechos de emisión entregados y emisiones verificadas no se corresponde con la reflejada en los informes de aplicación del comercio de derechos de emisión en España emitidos en virtud del art. 21 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 2003, publicados en la página web de la OECC, que se resume en el siguiente cuadro en lo que respecta a los años 2017 a 2019.

CUADRO Nº 16.
EMISIONES VERIFICADAS, DERECHOS DE EMISIÓN ENTREGADOS Y EMISIONES
VERIFICADAS NO ENTREGADAS INFORME ART. 21 DIRECTIVA 2003/87/CE
(número de instalaciones)

CASUÍSTICA INSTALACIONES	Nº INSTALACIONES		
	2017	2018	2019
Nº de DE entregados 30 abril >= emisiones verificadas	928	936	951
Nº de DE entregados 30 abril < emisiones verificadas	4	5	11
Emisiones verificadas año anterior no anotadas a 30 de abril	1	1	1
TOTAL	933	942	963

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del art. 21 Directiva 2003/87/CE.

En relación con el listado de instalaciones que aparecen con cuenta abierta en el RCDE existen 21 instalaciones no excluidas, en las que figura la leyenda "Fuera ETS en fase 3, cuenta pendiente de cierre". De acuerdo con los antecedentes facilitados por la OECC, se trataba de instalaciones que no tienen obligaciones en el RCDE, cuentas de instalaciones excluidas o de instalaciones que tienen emisiones cero (esta información es concordante con los registros de la base de datos interna de la OECC y con la información enviada por las comunidades autónomas, que no reflejaban estas instalaciones como abiertas). En ese sentido, además, constaba que dos de esas instalaciones se extinguieron en 2014 y una cesó su actividad en 2012.

Sin embargo, doce de esas veintiuna instalaciones figuraban en el ACM de asignación de derechos (once con derechos asignados y una con cero), es decir, tenían derechos de emisión asignados, pero solo seis constaban en la Resoluciones de la SEMA de 28 de febrero de 2014 de ajuste en la asignación de derechos. Las nueve restantes no constaban en el ACM.

Todo ello revela ciertas disfunciones en las actuaciones de preparación y seguimiento de las instalaciones y de la titularidad de los derechos de emisión, que se agravan por las carencias técnicas ya aludidas.

II.6.5. Procedimiento de transmisión de unidades de reducción de emisiones (URE) y de reducción certificada de emisiones (RCE)

El protocolo de Kioto contemplaba la posibilidad de reducir las emisiones de GEI también a través de "proyectos", de tal manera que la reducción de las emisiones se articula, bien mediante la inversión en proyectos encaminados a reducir las emisiones originadas por actividades empresariales o industriales, bien mediante el incremento de la absorción antropógena a través de los sumideros de gases de efecto invernadero. Estos instrumentos tienen carácter complementario

a las medidas y políticas internas que constituyen la base fundamental del cumplimiento de los compromisos bajo el Protocolo de Kioto⁷¹.

En este sentido, los proyectos de los Mecanismos de Flexibilidad producen dos tipos de unidades: UREs (Unidad de Reducción de Emisiones) para los proyectos del Mecanismo de Aplicación Conjunta, y RCEs (Reducción Certificada de Emisiones) para los proyectos del Mecanismo de Desarrollo Limpio⁷².

La disposición adicional segunda del RD 1264/2005 desarrolla el régimen de transmisión de unidades de reducción de emisiones (URE) y de reducción certificada de emisiones (RCE) y su utilización para cumplir con la obligación de entrega de derechos.

Así, la transmisión de los créditos procedentes de los mecanismos de aplicación conjunta o desarrollo limpio que cumplan todos los requisitos establecidos por Naciones Unidas (URE o RCE) y hayan sido válidamente reconocidos a los efectos de cumplir con la obligación de entrega prevista en el art. 4.2.f) de la Ley 1/2005, serán objeto de inscripción, transferencia, entrega y cancelación en el registro, en los términos previstos para los derechos de emisión en este Real Decreto y en el Reglamento (CE) 2216/2004 de la Comisión, de 21 de diciembre de 2004.

La utilización de estos créditos por parte de los titulares de instalaciones para cumplir con sus obligaciones de entrega de derechos se realiza conforme a lo previsto en ese Real Decreto, con respeto al porcentaje máximo de la asignación correspondiente a cada instalación. Por otra parte, la cancelación de RCE se realiza mediante transferencia desde la cuenta de haberes de la Administración General del Estado a la cuenta de cancelación.

II.7. RECURSOS HUMANOS, MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INFORMÁTICOS EMPLEADOS EN EL RCDE Y EN LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN EL RÉGIMEN DE DERECHOS DE EMISIÓN

II.7.1. Recursos humanos de la OECC

La OECC para la gestión de sus funciones disponía, a 31 de marzo de 2020, de la siguiente dotación de efectivos:

- Unidad de Apoyo, con trece funcionarios.
- Subdirección General de Coordinación de Acciones frente al Cambio Climático, que contaba con veintitrés puestos de personal funcionario de los que cuatro puestos se encontraban vacantes.

⁷¹ El ámbito objetivo de la fiscalización comprende el cómputo y seguimiento de estos proyectos en relación con las emisiones de GEI, pero no la planificación y gestión de estos proyectos, con independencia de si se financian con fondos de la AGE.

⁷² Si bien se trata de unidades que, en ambos casos, equivalen a la emisión a la atmósfera de una tonelada de CO₂, son activos diferentes y tienen precios distintos en el mercado de carbono. Los referidos mecanismos, basados en proyectos, cumplen un doble objetivo: facilitan a países desarrollados o con economías en transición de mercado el cumplimiento de sus compromisos de reducción y limitación de emisiones; y apoyan el desarrollo sostenible de los países en desarrollo, a través de la transferencia de tecnologías limpias mediante la inversión en dichos proyectos.

A efectos de la Ley 1/2005 se definen de la siguiente manera:

- Proyecto de aplicación conjunta: un proyecto de inversión que cumpla los requisitos establecidos en el art. 6 del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- Proyecto de desarrollo limpio: un proyecto de inversión que cumpla los requisitos establecidos en el art. 12 del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- Unidad de reducción de las emisiones (URE): una unidad expedida de conformidad con el art. 6 del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- Reducción certificada de las emisiones (RCE): una unidad expedida de conformidad con el art. 12 del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

- Subdirección General de Mercados de Carbono, que contaba con veintiún funcionarios, incluyendo dos puestos vacantes.

Habida cuenta del volumen de procedimientos relacionados con la gestión de los derechos de emisión, tal y como se desarrolla a continuación, la dotación de personal es significativamente escasa. A mayor abundamiento, los perfiles funcionales de los empleados de la OECC, en ocasiones, no se correspondían con las características de las funciones que desempeñaban, ya que el organismo carecía de funcionarios pertenecientes a cuerpos con especialización en materia de gestión de expedientes económico-administrativos.

En ese sentido, y como ya se ha indicado en el epígrafe II.4.2 en relación con la supervisión de las actividades de los operadores aéreos, se aprecia que la OECC no está dimensionada para gestionar el amplio y creciente elenco de competencias y funciones atribuidas, derivando en una deficiencia organizativa de carácter estructural. La creciente atención que precisa la amenaza del cambio climático requiere que exista una estructura administrativa adecuada, que a la finalización de los trabajos de fiscalización se revela como insuficiente.

En lo que respecta al ámbito de las comunidades autónomas, de la información facilitada a través de la OECC, se deduce que todas las comunidades disponen de un órgano administrativo específico, con rango de Dirección General en la mayoría de los casos, para gestionar los derechos de emisión de GEI. Sin embargo, y al igual que el ámbito de la AGE, en lo que respecta a las comunidades autónomas, los recursos humanos asignados para desarrollar las funciones que corresponde a las mismas en virtud de la Ley 1/2005 también son muy escasos, a tenor del volumen de tareas a desarrollar en el ámbito autonómico.

Por otra parte, el volumen de gestión en este campo de las comunidades autónomas es heterogéneo. Así, las comunidades con mayor número de instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión tienen, al menos, dos funcionarios y, en algunos casos, como en Andalucía, colaboran también tres o cuatro técnicos. Por el contrario, Castilla-La Mancha solo tiene asignado un técnico de una empresa pública que dedica un 20% de su tiempo de trabajo a estas tareas.

II.7.2. Medios de comunicación de la OECC con los distintos entes intervinientes en el RCDE

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de la exposición de los subapartados anteriores, en el ciclo anual del RCDE se produce un flujo de información y documentación por distintos medios de comunicación entre la OECC y los distintos entes intervinientes. A continuación, se presentan las principales conclusiones del análisis de los medios utilizados para la instrumentación de los procedimientos y la transmisión de información entre los distintos agentes involucrados.

II.7.2.1.a) Comunicaciones con la Comisión Europea

La OECC utiliza la plataforma DECLARE⁷³ para el envío a la Comisión Europea de los ajustes anuales de la asignación a instalaciones que han experimentado cambios por cese parcial, recuperación de actividad tras cese parcial, o reducción significativa de capacidad y los ceses definitivos. Además, se envía la asignación adicional para los nuevos entrantes por ser nuevas instalaciones o por aumentos significativos de capacidad. Sin embargo, la plataforma DECLARE no permite la comunicación de la asignación resultante de las fusiones o escisiones de instalaciones ni tampoco de la asignación para instalaciones excluidas que se reintroducen en el régimen de comercio de derechos de emisión, o en el caso de que hubieran tenido una asignación reconocida cuando se aprobaron las asignaciones al inicio del periodo de comercio.

⁷³La plataforma DECLARE fue creada por la Comisión Europea para las comunicaciones entre los Estados miembros y la propia Comisión.

En lo que respecta al uso de DECLARE para la notificación y seguimiento de emisiones, su uso es voluntario y son los organismos autonómicos los que pueden solicitar acceso, a través de la OECC. No obstante, a la finalización de los trabajos de fiscalización solo una comunidad autónoma estaba utilizando DECLARE, lo que evidencia que se no se está aprovechando el potencial de la misma.

Por su parte, el envío de la documentación a la Comisión Europea se efectúa por conducto de la Subdirección General de Relaciones Internacionales del MITERD, que a su vez remite la documentación al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, para su entrega a la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, sin que exista ninguna plataforma específica al efecto.

II.7.2.1.b) *Comunicaciones sobre emisiones de operadores aéreos*

Las comunicaciones sobre emisiones de los operadores aéreos entre AESA y la OECC se articulaban hasta 2017 a través de oficios en papel remitidos por correo postal. En 2018, las comunicaciones de AESA a la OECC pasaron a efectuarse, parcialmente, por medio de una plataforma de interconexión y, solo en 2019, las comunicaciones se articularon por medios electrónicos. En consecuencia, a partir de 2019 se da pleno cumplimiento al mandato contenido en el art. 3.2 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando señala que las relaciones entre Administraciones Públicas y de estas con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes deben articularse “a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas [...]”.

Cabe señalar que, para las comunicaciones puntuales a la Comisión Europea sobre operadores aéreos, aunque sean menos frecuentes, por existir una menor variación en los derechos asignados sobre operadores aéreos, se emplea el correo electrónico. Debe señalarse, a este respecto, que los envíos por correo electrónico son más vulnerables desde un punto de vista de la seguridad de las comunicaciones y conllevan, por tanto, un mayor riesgo en lo que respecta a su garantía y seguridad.

II.7.2.1.c) *Comunicaciones con la empresa contratista*

No existió en el periodo fiscalizado una práctica homogénea ni un único sistema para articular las comunicaciones de la OECC con la empresa contratista que desarrolla las labores de apoyo en la llevanza del área española del Registro y con los terceros involucrados por los trabajos de seguimiento de las cuentas del sistema de emisiones.

Así, las Resoluciones de la OECC que ordenan actuaciones sobre las cuentas, o el intercambio de datos sensibles de las mismas, se remiten y reciben mediante correo electrónico cifrado o a través de una utilidad informática para compartir ficheros informáticos proporcionada por la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. Alternativamente, se ha previsto la entrega por mensajería con medidas de salvaguarda específicas, en caso de que los medios anteriores no puedan utilizarse. Por otra parte, los envíos relacionados con solicitudes de apertura de cuentas y documentación relativa al contrato se hacen con documentación física (correo postal certificado). Por último, las incidencias de los usuarios del Registro, así como de las propias tareas del Administrador Nacional, se gestionan a través de una aplicación de la Comisión Europea, denominada JIRA, a la que tienen acceso tanto la empresa contratista como la OECC.

En relación con estas cuestiones, se considera que las comunicaciones que la OECC dirija a los terceros que ostenten titularidad de cuentas en el sistema de comercio de derechos de emisión pueden tener naturaleza de notificaciones o comunicaciones en el marco de un procedimiento administrativo, por lo que debían articularse a través de un procedimiento de notificaciones telemáticas sujeto a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de

las Administraciones Públicas, particularmente si los destinatarios tienen naturaleza de personas jurídicas (en cuyo caso es preceptivo).

En lo que respecta a las relaciones con la referida empresa contratista, deben distinguirse las notificaciones que se dirijan en el marco del vínculo contractual de la OECC con esta entidad motivadas por el propio devenir del contrato, que debían articularse por medio de notificaciones electrónicas, de las comunicaciones de trabajo a consecuencia de las respectivas funciones en relación con la gestión de los derechos de emisión. Estas últimas pueden no tener naturaleza de notificaciones administrativas, pero, no obstante, dado lo sensible de la información que se incorporan, deberían transmitirse por medios suficientemente seguros, cualidad que no siempre puede predicarse del correo electrónico.

II.7.2.1.d) *Comunicaciones con las comunidades autónomas*

No ha existido en el periodo fiscalizado un procedimiento homogéneo para el envío de comunicaciones y la tramitación de las remisiones de información entre las comunidades autónomas y la OECC. Así, la práctica más frecuente para el envío de información por parte de las comunidades es una combinación de información y comunicaciones por medio de registro electrónico completadas con el envío de correos electrónicos con ficheros informáticos adjuntos, práctica que no es la más adecuada, puesto que el correo electrónico no garantiza suficientemente la privacidad, integridad y trazabilidad de las comunicaciones y, además, no genera apuntes en los registros administrativos.

Otra práctica menos frecuente comportaba la articulación de las comunicaciones por medio de plataformas de interconexión con apunte en los registros electrónicos respectivos. No obstante, ciertos ficheros informáticos se enviaban al margen de esa comunicación formal, a través de la utilidad de la Secretaría General de Administración Digital antes referida, lo que minoraba el grado de seguridad e integridad alcanzada mediante las plataformas de intercambio.

Por otra parte, se seguía utilizando el envío en soporte papel por correo postal, de manera excepcional, para remitir determinados documentos.

En lo que respecta a las comunicaciones que enviaba la OECC a las comunidades autónomas, la práctica más frecuente hasta 2020 fue la del correo electrónico, que como ya se ha indicado no garantiza unos requisitos mínimos de seguridad e integridad y no cumple el principio de “no repudio” en el caso de notificaciones telemáticas. Persistía también el envío de documentación por correo postal.

Estas prácticas no se compaginan con el principio enunciado en el art 3.2 de la Ley 40/2015 cuando señala que “las Administraciones Públicas se relacionarán entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas”. Además, se encuentra a disposición de la Administración General del Estado y del resto de Administraciones Públicas, desde hace años, un sistema de intercambio de registros administrativos por medios electrónicos entre Administraciones Públicas, en este caso la OECC y las comunidades autónomas, que cumple las garantías exigidas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y los Reales Decretos 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica y 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica.

Con posterioridad al periodo fiscalizado, el Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030, introduce modificaciones a este respecto, en concreto, estableciendo el informe de actividad se remita en el formato electrónico establecido al efecto por la Comisión Europea. Por otra parte, gradualmente se va avanzando en el envío de documentos y comunicaciones a través de las utilidades de intercambio de registros electrónicos.

II.7.2.1.e) *Comunicaciones con otros agentes relacionados con el sistema de gestión de los derechos de emisión: verificadores y las entidades nacionales de certificación, instalaciones y operadores aéreos*

La OECC se relacionaba en el desarrollo de sus funciones con múltiples agentes: verificadores, ENAC, titulares de instalaciones y operadores aéreos.

Cabe destacar que la práctica de la OECC no se ha ajustado plenamente al contenido del art. 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ya que no ha tenido en cuenta que las personas jurídicas, entes sin personalidad jurídica, entre otros agentes, están obligadas a relacionarse por medios electrónicos y telemáticos con las Administraciones Públicas, lo que afectó a la remisión por correo electrónico de determinadas comunicaciones de la OECC a los verificadores y ENAC, que incluían notificaciones de posibles incumplimientos del Reglamento de acreditación y verificación, revisiones de informes de emisiones y de verificación, documentación de verificación interna e inspecciones de conformidad, que debió hacerse mediante notificaciones telemáticas. Esta misma incidencia afectó a notificaciones a instalaciones y a operadores aéreos.

II.7.3. Medios informáticos empleados

En el curso de la fiscalización, tal y como se ha puesto de manifiesto en los diferentes subapartados, se ha advertido que la base de datos empleada por la OECC para la Gestión del RCDE adolecía de ciertas deficiencias que, por una parte, afectaban al adecuado cumplimiento de los principios de conservación de los datos, integridad y trazabilidad aplicables a la gestión en entornos informáticos (art. 1 del RD 3/2010 de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica); y, por otro, han dificultado la gestión de los expedientes por el personal. Entre estas deficiencias cabe destacar las siguientes:

- El diseño de la aplicación se centró en presentar la información completa de la situación actual de las instalaciones, por lo que no resulta posible acceder a la información original de la tramitación de la instalación y a la situación en momentos precedentes en determinadas interfaces, lo que implica que se ha perdido la trazabilidad e integridad de los registros.
- No está integrado con el registro de la sede electrónica el “volcado” automático de los datos de las comunicaciones presentadas, lo que requiere que estos sean introducidos manualmente, con el consiguiente coste en horas de trabajo y riesgo de error.

De hecho, el “volcado” de los datos a través de formularios por parte de los gestores, en ocasiones, ha conllevado errores, que produjeron divergencias entre la información que arrojaba el RCDE y la recogida en sus registros internos (RENADE).

- La base de datos presentaba limitaciones en la preparación de informes, así como en la exportación de estos datos a otras aplicaciones ofimáticas de trabajo (información a remitir a la UE, información de ACM y resoluciones de la SEMA, entre otros).
- Por último, la exportación de información facilitada a este Tribunal en el curso de los trabajos de fiscalización adolecía de ciertas deficiencias, que precisaron trabajos posteriores de conciliación, que afectaron a los datos sobre 35 instalaciones que, inicialmente, figuraban como “inexistentes”.

En virtud de lo expuesto, las herramientas informáticas utilizadas por la OECC adolecían de limitaciones técnicas significativas, no cumplían los requisitos de integridad y trazabilidad en los registros de las instalaciones y operadores aéreos y carecían de un grado de interconexión suficiente. Estas deficiencias de la base de datos suponen un riesgo significativo de incidencias en la gestión de expedientes con un incremento de la carga de trabajo del personal del OECC y del riesgo de errores, así como un incumplimiento de los principios de integridad, trazabilidad y

fiabilidad aplicables a la gestión de entornos informáticos (art. 1 RD 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración Electrónica).

II.8. SANCIONES

La Ley 1/2005, en su capítulo VII, recoge el régimen sancionador en materia de derechos de emisión de GEI. En esta disposición se configura un ejercicio de la potestad sancionadora compartido entre la AGE y las comunidades autónomas, de tal suerte que:

- A las comunidades autónomas les corresponde el ejercicio de la potestad sancionadora sobre instalaciones, con la excepción de lo previsto en el art. 29.2.4º de la Ley 1/2005.
- El órgano competente para imponer las sanciones por las conductas tipificadas en el referido art. 29.2.4º⁷⁴ de la Ley 1/2005 es el Consejo de Ministros, correspondiendo a la OECC la iniciación e instrucción de los procedimientos sancionadores.
- La competencia para sancionar las infracciones cometidas por operadores aéreos también está atribuida a la AGE. En el periodo fiscalizado, la competencia correspondía a MITERD, previo informe de AESA⁷⁵, siendo competente la OECC para la iniciación e instrucción de los procedimientos.

En relación con los mecanismos de coordinación en materia de sanciones, está previsto en el reglamento de funcionamiento de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático que las comunidades autónomas comuniquen a la OECC las sanciones impuestas a las instalaciones y los expedientes sancionadores pendientes de inicio y en tramitación, cuando esta elabora el informe sobre la aplicación del RCDE previsto en el art. 21 de la Directiva 2003/87/CE, lo que se articula a través de la remisión de un informe anual por parte de la OECC a través de EIONET, cuyo plazo finaliza antes del 30 de junio del año siguiente al que se refiera.

El art. 30 de la ley 1/2005 regula las sanciones tanto para instalaciones como para operadores aéreos en función de la infracción. A este respecto, se prevén sanciones pecuniarias de hasta 2.000.000 euros para las infracciones muy graves y, a su vez, una medida específica para las instalaciones en algunos casos, que comporta la clausura total o parcial de la instalación por un periodo de dos años y la extinción o suspensión de la autorización por un periodo de uno o dos años.

A la fecha de realización de los trabajos de fiscalización, la OECC había tramitado veintidós expedientes sancionadores a instalaciones y dieciocho a operadores aéreos (estando pendientes de inicio otros cinco expedientes a la fecha de entrega de la información) para el periodo de comercio 2013-2020.

II.8.1. Instalaciones

De los veintidós expedientes sancionadores tramitados a instalaciones por infracción recogida en el art. 29.2.4º de la Ley 1/2015, por asignaciones entre los años 2013 y 2016, cuatro se encontraban en tramitación (procedimientos por asignaciones gratuitas de 2016); mientras que de los otros dieciocho, cuatro se han resuelto sin sanción, diez con una sanción de 50.001 euros y cuatro con una sanción de 30.000,06 euros.

⁷⁴ Ocultación o alteración intencionada de la documentación que acompaña a la asignación individualizada de derechos de emisión, o incumplimiento de la obligación de informar al amparo del art. 6 de la Ley 1/2005, de cambios de la instalación que pudieran tener incidencia en la determinación del volumen de derechos asignados.

⁷⁵ En el art. 35 de la Ley 1/2005 se atribuía la competencia al Ministerio de Medio Ambiente, habiéndose modificado este precepto en 2020 para otorgar la competencia a la SEMA.

Por otra parte, las comunidades autónomas no remiten información ni estadística, ni de ningún otro tipo a la OECC sobre los procedimientos sancionadores tramitados por ellas. Recabada información sobre este particular a través de la OECC, se desprenden las siguientes conclusiones:

- Salvo cuestiones puntuales, como es la asignación de competencias sancionadoras en su ámbito territorial, ninguna comunidad autónoma ha desarrollado normativa específica en relación con el procedimiento sancionador en su ámbito competencial.
- Cuando una comunidad autónoma impuso una sanción y se produjo su ingreso, este se imputó al presupuesto de ingresos de la comunidad autónoma.
- La incompleta cumplimentación del cuestionario a remitir por parte de las comunidades autónomas a la OECC del art. 21 de la Directiva 2003/87/CE, dificulta la identificación de las conductas susceptibles de constituir infracciones de su ámbito competencial, ya que algunos tipos de infracciones están muy relacionadas⁷⁶.

La complejidad en la atribución de las competencias ha motivado que se introdujeran diversas modificaciones en los preceptos que lo regulan, cuya redacción, además, no siempre ha facilitado la interpretación:

- En 2018, se introdujo el art. 35 bis.3 por la Ley 9/2018, estableciendo que cuando la competencia sea de la Administración General del Estado, la resolución del procedimiento recaerá en el Consejo de Ministros, previo informe de la Abogacía del Estado.
- En 2020, con posterioridad al periodo fiscalizado, se volvió a modificar el referido art. 35 (Ley 9/2020 de 16 de diciembre, de modificación de la Ley 1/2005), atribuyendo al titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente la potestad sancionadora sobre los operadores aéreos y para aquellas infracciones cometidas por instalaciones cuya competencia no corresponda al Consejo de Ministros (art. 29.2.4º de la referida Ley 1/2005).

De la información analizada en el curso de la fiscalización y recabada por la OECC de las comunidades autónomas, se identificó en un caso la tramitación de dos expedientes sancionadores a una misma instalación por dos infracciones en el mismo ejercicio (una por la comunidad autónoma y la otra por la OECC), motivadas por infracciones de los apartados 2 y 4 del art. 29, sin que existiera comunicación mutua de esta circunstancia entre la OECC y la comunidad autónoma. A este respecto, la similitud de las conductas tipificadas en ambos apartados y la ausencia de cauces de comunicación de la incoación de procedimientos sancionadores pueden ocasionar problemas de coordinación entre la OECC y las comunidades⁷⁷.

II.8.2. Operadores aéreos

Tal y como se ha mencionado, el MITERD a través de la OECC, ejerce la potestad sancionadora sobre los operadores aéreos previo informe de la AESA. A la fecha de finalización de los trabajos de fiscalización, la OECC había tramitado dieciocho expedientes sancionadores para el periodo de comercio 2013-2020 (estando pendientes de inicio otros cinco expedientes) de los que solo uno ha terminado abonando la sanción. Los dieciocho expedientes corresponden a diez operadores aéreos extranjeros (de cuatro nacionalidades de fuera de la Unión Europea y en su mayoría

⁷⁶ Entre otros, ocultar o alterar intencionadamente la información exigida en el art. 19.3 o incumplir la obligación de informar, al amparo del art. 6, de cambios en la instalación que pudieran tener incidencia en la determinación del volumen de derechos asignados.

⁷⁷ De acuerdo con la información facilitada por la OECC al Tribunal de Cuentas, se considera que se ha cometido infracción del art. 29.2.2º de la Ley 1/2005 cuando el incumplimiento de la obligación de informar a la que se refiere el precepto tiene incidencia en los datos de emisiones y en la metodología de seguimiento. En cambio, se considera que se ha cometido la infracción del art. 29.2.4º cuando la información a que se refiere el precepto (respecto de la solicitud de asignación o de notificación de cambios en los niveles de actividad, en virtud del art. 6 de la Ley 1/2005) tiene incidencia en la asignación gratuita de derechos de emisión que corresponde a la instalación.

precedentes de la Federación Rusa), lo que dificulta la tramitación de las sanciones al intervenir un operador aéreo con sede en el extranjero.

El órgano sancionador en caso de operadores aéreos es el titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, previo informe de la Agencia Estatal de Seguridad Aérea.

Por otra parte, como se ha anticipado, la tramitación del procedimiento sancionador, ya de por sí compleja, afronta dificultades específicas en el caso de que el presunto infractor sea un operador aéreo extranjero. Entre los obstáculos específicos a los que se enfrenta este tipo de tramitación cabe destacar los siguientes:

- Existen dificultades para recabar el domicilio del operador aéreo a efectos de notificaciones, requiriendo el apoyo de *Eurocontrol* en múltiples ocasiones.
- El seguimiento del curso de las notificaciones no es viable en múltiples ocasiones, transcurriendo, además, un largo periodo de tiempo hasta que llegan a su destino.
- En el caso de evidenciarse la falta de recepción de la notificación, o en caso de ausencia de evidencia alguna, se ha precisado tramitar la publicación de edictos en el Boletín Oficial del Estado (BOE), lo que ralentizó aún más el procedimiento.
- En el caso de que la notificación llegó a buen fin, en diecisiete casos de los dieciocho analizados, el operador aéreo no pagó el importe de la sanción ni en periodo voluntario ni en vía ejecutiva, pese a que los derechos estaban recogidos en los registros de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria por un importe total de 885.514 euros. A este respecto, las facultades recogidas en el art. 56 de la Ley 39/2015, así como en la Ley 1/2005, en su art. 31, o como la Ley 21/2003, de Seguridad Área, en su art. 30, parecen difícilmente aplicables en estos casos.

En consecuencia, si bien en el ámbito de la Unión Europea existen cauces de colaboración internacional para reclamar importes adeudados en el marco de expedientes sancionadores (*verbigracia* RD 1558/2012), lo cierto es que las conductas de operadores aéreos extracomunitarios quedan impunes, sin que se hayan habilitado mecanismos de garantía para evitarlo.

II.9. GESTIÓN REALIZADA POR LOS DISTINTOS ENTES EN LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS DERIVADOS DE LOS INGRESOS DE SUBASTAS

II.9.1. Cuestiones generales de la asignación de recursos prevista en la normativa

La aplicación de los fondos obtenidos en las subastas de derechos de emisión de GEI se rige por la disposición adicional quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, que estipuló que en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año se destine a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, “un 90 por ciento del ingreso estimado por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 450 millones de euros”. Asimismo, esa disposición determinó que “el 10 por ciento restante del ingreso estimado por la subasta de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, con un máximo de 50 millones de euros”, quede afectado a la política de lucha contra el cambio climático⁷⁸.

⁷⁸ La disposición transitoria 5ª del Real Decreto-ley 25/2018, de 21 de diciembre, modifica los importes para el año 2019 de tal manera que, con efectos exclusivos en el ejercicio de 2019, el empleo de los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, contemplado en la Disposición adicional quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, será el siguiente:

En la precitada disposición adicional se especificaba que la aportación que hubiera de realizarse en función de la recaudación del mes de diciembre se efectuaría con cargo al presupuesto del ejercicio siguiente. A su vez, si los ingresos de subastas superaban lo previsto en los Presupuestos Generales del Estado, se recogía la posibilidad de tramitar una generación de crédito.

En cumplimiento de lo dispuesto, los Presupuestos Generales del Estado incluyeron en el marco de diferentes programas presupuestarios, dotaciones presupuestarias gestionadas por distintos organismos y direcciones generales actualmente dependientes o adscritos a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente que se encargaron de la ejecución de políticas de lucha contra el cambio climático. A su vez, algunos de estos organismos y direcciones generales transfirieron fondos a distintas comunidades autónomas para dichos fines. Adicionalmente, la Secretaría de Estado de Energía también intervino en la aplicación de los fondos provenientes de las subastas de los derechos de emisión de GEI.

Cabe subrayar que la Directiva 2003/87/CE, en su art. 3 *quinquies*, apartado cuatro, impone un deber de transparencia a los Estados miembros en la aplicación de los recursos generados por la subasta de derechos de emisión, señalando expresamente que “la transparencia sobre el uso de ingresos procedentes de la subasta de derechos de emisión en el marco de la Directiva es fundamental para respaldar los compromisos de la Unión”.

En el cuadro siguiente se refleja el importe de las obligaciones reconocidas netas de las partidas en las que constan “Actuaciones financiadas con ingresos procedentes de subastas de derechos de emisión” para el periodo 2017-2019, junto con los derechos reconocidos netos por ingresos de subastas de derechos de emisión del mismo periodo.

-
- a) Para financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, hasta un importe de 1.000 millones de euros.
 - b) Para otras actuaciones de la política de transición justa y de lucha contra el cambio climático, hasta un importe de 100 millones de euros.

CUADRO Nº 17.
DERECHOS RECONOCIDOS NETOS POR SUBASTAS DE DERECHOS DE EMISIÓN Y EMPLEO DADO AL FOMENTO DE ENERGÍAS RENOVABLES Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO
(EUROS)

DERECHOS RECONOCIDOS SUBASTAS DERECHOS DE EMISIÓN			
	2017	2018	2019
DERECHOS RECONOCIDOS NETOS	493.529.873,59	1.305.991.321,85	1.245.157.348,20
Transferencias del Banco de España al Tesoro 90%	444.176.886,23	1.175.392.189,66	1.120.641.613,38
Transferencias del Banco de España al Tesoro 10%	49.352.987,36	130.599.132,19	124.515.734,82
OBLIGACIONES RECONOCIDAS NETAS CON CARGO A INGRESOS SUBASTAS DE DERECHOS DE EMISIÓN			
SERVICIOS/ORGANISMOS/DIRECCIONES GENERALES	2017	2018	2019
Secretaría de Estado de Energía transferencia a la CNMC para financiar costes del sector eléctrico	372.908.145,91	450.000.000,00	954.114.744,54
SUBTOTAL COSTES ELÉCTRICOS	372.908.145,91	450.000.000,00	954.114.744,54
OOAA Parques Nacionales. Plan PIMA ADAPTA	1.500.000,00	0,00	1.183.810,00
Dirección General del Agua	21.427.306,85	7.652.249,62	18.516.979,67
Dirección General de la Costa y el Mar	950.832,44	20.267.106,58	2.377.486,24
Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural		4.000.000,00	2.000.000,00
Oficina Española de Cambio Climático (OECC)	12.448.348,00	8.000.000,00	10.362.618,95
OECC gastos de la 25 Conferencia de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático			61.037.381,00
SUBTOTAL LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO	36.326.487,29	39.919.356,20	95.478.275,86
TOTAL	409.234.633,20	489.919.356,20	1.049.593.020,40

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la oficina presupuestaria de la SEMA.

- En el ejercicio 2019, figuran desagregadas las obligaciones reconocidas por la OECC, a fin de que la comparación de datos con los ejercicios 2017 y 2018 sea homogénea en cuanto a la utilización de ingresos, ya que, excepcionalmente, en 2019 se financiaron con gastos corrientes de la OECC, con cargo a ingresos procedentes de subastas, la 25 Conferencia de Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en España en diciembre de 2019, que supusieron unas obligaciones reconocidas netas de 61.037.381 euros.
- En ningún ejercicio de los analizados se ha llegado a aplicar el importe total de los derechos reconocidos netos por ingresos de subastas, si bien la obligación legal alude a “un máximo”, también contempla la posibilidad de generar crédito por los excesos de recaudación.

II.9.2. Incidencias identificadas en el análisis de las transferencias a la CNMC para financiar los costes del sistema eléctrico

Por otra parte, la aplicación de los fondos por la Secretaría de Estado de Energía para financiar los costes del sistema eléctrico referidos al fomento de energías renovables se ha instrumentado a través de transferencia de fondos a la CNMC. Del análisis efectuado se desprenden las siguientes consideraciones:

- El cálculo de los costes del sistema eléctrico a compensar se efectúa por medio de una certificación expedida por la Oficina Nacional de Contabilidad de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

- El sector eléctrico supone en torno al 44% de las emisiones de GEI (cuadro nº 2). Como ya se ha señalado en el subapartado II.3, las instalaciones dedicadas a la generación de energía eléctrica que emiten GEI, han de adquirir derechos de emisión en las subastas o en el mercado secundario, por lo que ese coste se traslada al mecanismo de fijación de precios de la energía eléctrica.
- La aplicación de la mayor parte de los ingresos procedentes de la subastas se asignan a la compensación de los costes del sistema eléctrico “referidos a fomento de energías renovables”, resaltando que el sector energético supone el 44% de las emisiones de GEI, de tal suerte que, en cierto modo, parte de los costes del uso de energías no renovables se retorna a las empresas del sector energético.
- La aplicación de la disposición adicional 5ª de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013, que dispone que “se emplearán los ingresos de las subastas para financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, hasta un importe de 1.000 millones de euros”, se traduce en que los recursos provenientes de la subasta de derechos de emisión se integran en los ingresos del sistema eléctrico, conjuntamente con los otros recursos previstos en la normativa de aplicación. Así, de acuerdo con las alegaciones formuladas por la Secretaría de Estado de Energía “la principal fuente de ingresos del sistema eléctrico son los ingresos procedentes de la facturación por peajes y cargos que pagan los consumidores”. A su vez, “para el pago de las cuantías destinadas al fomento de las renovables, cogeneración y residuos, se perciben ingresos de los PGE que nunca superan los costes”. En cuanto al mecanismo de pago, es importante destacar, según señala la Secretaría de Estado de Energía “que no se produce una asignación directa de los recursos que proceden de los PGE (subastas de CO₂ y Ley 15/2012) a las plantas de renovables, cogeneración y residuos, sino que el dinero de PGE de subastas de CO₂ y de la Ley 15/2012, así como los ingresos de peajes y cargos van a un sistema común (el sistema de liquidaciones de la CNMC) y con estos ingresos se pagan los costes del sistema eléctrico”. A su vez, esta Secretaría de Estado puntualiza que “las liquidaciones del sistema eléctrico cubren, entre otros, los importes que perciben las instalaciones renovables en concepto del régimen retributivo específico y que han de garantizar que las instalaciones perciban una rentabilidad razonable. En este sentido, los importes que perciben las instalaciones son independientes del origen de los fondos que financian dicho régimen retributivo específico”.

En suma, no está contemplado en la normativa del sistema eléctrico, ni en su procedimiento de liquidaciones, una transferencia directa entre los ingresos procedentes de partidas presupuestarias (entre las que se encuentran los ingresos por derechos de emisión de CO₂), a un coste o sujeto específico destinado al fomento de las energías renovables. De ello, se infiere que, en palabras de la Secretaría de Estado de Energía, la aplicación de los ingresos provenientes de los derechos de emisión “contribuye a sostener financieramente, entre otras cosas, parte de la financiación de las empresas de energías renovables (denominadas de forma más técnica, instalaciones de régimen retributivo específico)”. Por tanto, no existe un fomento directo del uso de las energías renovables con cargo a los recursos de las subastas de derechos de emisión, sino que forman parte de los recursos existentes en el sistema para favorecer su utilización mediante el aseguramiento de un nivel de rentabilidad.

- Esta configuración determina que la información sobre la aplicación de los recursos provenientes de los derechos de emisión, en aplicación del principio de transparencia exigido por la Directiva 2003/87/CE, se obtenga de los mecanismos de reporte del sistema eléctrico (informes del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía sobre energías renovables, y de la CNMC sobre las liquidaciones del sistema eléctrico). En consecuencia, en lo que respecta a la proporción de los ingresos por derechos de emisión que se integran en el sistema eléctrico, la configuración establecida en España no contempla un sistema finalista que vincule los ingresos por subastas de derechos de emisión con la promoción directa del uso de las energías renovables. Estos recursos (822 millones de euros en 2017 y 2018, y

954 millones en 2019) tienen una cuantía significativa, aunque la liquidación del sistema de retribución específica alcanzó un importe de 7.157 millones de euros en 2019, de acuerdo con la información aportada en el trámite de alegaciones por la Secretaría de Estado de Energía.

- Las resoluciones de autorización y compromiso del gasto para la realización de las transferencias a la CNMC con cargo al crédito presupuestario 23.03.000X.737, correspondientes al ejercicio 2019 (y que incluyen recursos procedentes de subastas de derechos de 2018), por importe de 954.114.745 euros, fueron llevadas a cabo por el Secretario de Estado de Energía por delegación de la Ministra, con invocación expresa del artículo 2.1 de la Orden TEC/1425/2018, de 17 de diciembre, que amparaba dicha actuación. Sin embargo, la autorización de los correspondientes documentos contables ADOk (de autorización, compromiso, reconocimiento de obligaciones y propuesta de pago⁷⁹) que, además, incorporaban el acto administrativo de reconocimiento de la obligación, fue llevada a cabo por el Director del Gabinete del Secretario de Estado de Energía.

Esta actuación del Director del Gabinete fue articulada mediante una invocación genérica de la Orden TEC/1425/2018, de 17 de diciembre, de delegación de competencias (sin mención en este de ningún artículo específico de la Orden), ya que la competencia originaria para adoptar dichos actos corresponde a la Ministra titular del departamento, como se ha señalado. Sin embargo, esta pretendida delegación no está comprendida en realidad en ninguno de los supuestos contemplados en la referida Orden ni, además, tampoco podría estarlo dado que los miembros de los gabinetes no pueden, en ningún caso, adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado. En definitiva, los referidos actos de compromiso de gasto y reconocimiento de obligaciones fueron adoptados por un órgano que no era competente para ello, pudiendo haber comprometido con ello su validez (arts. 47.1.b y 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común)⁸⁰.

A este respecto debe recordarse que el art. 9.1 de la LRJSP prevé que “los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas”. A su vez, el art. 10 de la Ley 50/1997, del Gobierno, regula los Gabinetes de los Secretarios de Estado configurándolos como órganos *sui generis*, con funciones propias claramente definidas, al configurarlos como “órganos de apoyo político y técnico” -en este caso de los Secretarios de Estado-, cuyos miembros “realizan tareas de confianza y asesoramiento especial”. Se trata por tanto de órganos de naturaleza cualitativamente distinta a la de los órganos administrativos que, de acuerdo con el art. 5 de la LRJSP, son aquellos a los que el ordenamiento jurídico atribuye “funciones que

⁷⁹ Posibilidad recogida en la Regla 61 apartado 2 de la Orden del Ministro de Economía y Hacienda, de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.

⁸⁰ En el trámite de alegaciones la Secretaría de Estado de Energía ha interpretado el párrafo segundo del art. 2.1 de la Orden TEC/1425/2018 (“Se delega por la Ministra en los subdirectores generales, y asimilados, competentes por razón de la materia, con independencia de la cuantía, la competencia para reconocer obligaciones”) en el sentido de considerar competente, por delegación, al Director de Gabinete, en tanto que órgano asimilado al Subdirector General reconociendo su competencia en materia de gasto, por un lado, al referirse a créditos del servicio presupuestario 03 “Secretaría de Estado de Energía” de la que es titular del Gabinete, y por otro, como órgano de la Secretaría de Estado de Energía, que tiene atribuidas las competencias, de acuerdo con el artículo 2 del Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, de estructura del ministerio.

Sin embargo, no puede compartirse esta interpretación toda vez que las competencias en cuestión, tanto por razón de la materia, como por la titularidad de los créditos presupuestarios gestionados, corresponden, de acuerdo con el Real Decreto 500/2020, de 28 de abril, actualmente en vigor, y con el Real Decreto 864/2018, de 13 de julio, en vigor en el periodo fiscalizado, a los órganos administrativos del ministerio (no a los gabinetes); en concreto, a los titulares de la Secretaría de Estado de Energía, de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Subdirección General de Energía Eléctrica. La asimilación a la que se refiere la Secretaría de Estado de Energía en sus alegaciones no puede por tanto ser extendida en ningún caso al Director del Gabinete, porque, además de lo ya señalado, dicha extensión vulneraría la prohibición expresa establecida por el artículo 10 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo". Por esta razón, el propio art. 10 de la Ley del Gobierno, de forma inequívoca y taxativa, establece que dichos Gabinetes "en ningún caso puedan adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado o de las organizaciones adscritas a ella". De hecho, es el propio art. 10 el que establece tan solo dos únicas excepciones, habilitando de forma expresa a sus miembros a que participen en la adopción de decisiones administrativas por parte de los órganos colegiados a los que pertenezcan o, en el caso de los Jefes de Gabinete, a que dicten "actos administrativos propios de la jefatura de la unidad que dirigen". A ello debe añadirse que, en coherencia con esta regulación, los miembros de los Gabinetes, y en este caso en particular el Director, de acuerdo con la Relación de Puestos de Trabajo de MITERD, tienen la condición de personal eventual que, conforme al art. 13 Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público "solo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial"⁸¹.

Por tanto, si por disposición expresa de la ley, los miembros de los Gabinetes "solo" realizan funciones de confianza y asesoramiento especial y "en ningún caso" pueden adoptar actos o resoluciones que correspondan a órganos administrativos (como son la autorización del compromiso de gasto o el reconocimiento de obligaciones para la realización de transferencias a la CNMC en concepto de compensación de los costes del sistema eléctrico), no cabe que una norma con rango inferior a la Ley, como es una orden ministerial, les confiera el ejercicio de otro tipo de atribuciones y menos aún por vía de delegación.

- A mayor abundamiento, en estas transacciones se ha verificado la existencia de una discordancia entre la fecha de reconocimiento de la obligación de una de las transferencias a la CNMC, por importe de 81.597.295 euros, que figura en el sello estampado de los documentos en papel y en el Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado, con la fecha real de adopción del acto que es la que se registró en la aplicación informática IRIS de la Intervención General de la Administración del Estado. A este respecto, en el momento de aprobación del precitado acto de reconocimiento de la obligación, marzo de 2019, en el ámbito de la Secretaría de Estado de Energía, convivía la tramitación en soporte papel de los actos de ejecución del presupuesto de gastos con la efectuada por medios electrónicos y telemáticos, lo que dio lugar a que un error material en el fechado del documento en papel, no detectado en el registro contable de la operación, provocase la incoherencia antes referida. De ello se desprende que la duplicidad de soportes supone una

⁸¹ Por su parte, y en la misma línea que la Secretaría de Estado de Energía, la Intervención General de la Administración del Estado señala en sus alegaciones que esos actos fueron adoptados por delegación de la Ministra de tal suerte que "La delegación de competencias se encuentra regulada en el art. 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y en el art. 20 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Ninguno de estos dos preceptos establecen limitación alguna, ni por razón de la persona ni por razón de la materia, para establecer delegaciones de competencia a favor de los Directores de Gabinete, sin que se pueda hacer una interpretación extensiva de estas limitaciones. De lo anterior se deriva que la Ministra para la Transición Ecológica y Reto Demográfico cuando dictó la Orden TEC/1425/2018 no tenía limitaciones para efectuar dicha delegación y que en este caso el Director de Gabinete de la Secretaría de Estado de Energía actúa por delegación, amparándose en la Orden de delegación de competencias expresamente, siendo dicha Orden válida".

De igual manera que en el caso de la alegación de la Secretaría de Estado de Energía, este Tribunal no puede compartir el criterio sostenido por la Intervención General toda vez que el artículo 10 de la Ley del Gobierno sí establece una limitación expresa y clara: los miembros de los gabinetes "en ningún caso pueden adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado". A pesar de la literalidad de este precepto, considera la IGAE que esta limitación se refiere a la atribución de la titularidad de las competencias propias de los Directores de Gabinete, pero no al ejercicio de competencias delegadas. Sin embargo, donde la Ley no distingue no se debe distinguir y, por tanto, si la Ley no admite ninguna excepción ("en ningún caso"), esa limitación alcanza a cualquier forma de ejercicio de la competencia, ya sea esta como competencia propia o, a mayor abundamiento, por delegación. Admitir que por la vía de la delegación los órganos de los gabinetes pudieran adoptar actos o resoluciones que legalmente corresponden a los órganos administrativos supondría admitir actos realizados al amparo de una norma (la orden de delegación) con un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico (el artículo 10 de la Ley del Gobierno), lo que no puede ser compartido en ningún caso por este Tribunal de Cuentas.

debilidad de los procedimientos, además de una mayor carga de trabajo al requerirse la digitalización y exportación de documentos⁸².

II.9.3. Aplicación de estos recursos en otros Estados de la Unión Europea

En el curso de los trabajos se consultó a la OECC si se habían desarrollado estudios comparativos con otros Estados miembros de la UE en relación con los mecanismos de aplicación estos recursos. A este respecto, la OECC indicó que el sistema utilizado en España es singular, en la medida en que en otros Estados los recursos aplicados en la lucha contra el cambio climático se incluyen directamente en los presupuestos, encuadrados en los programas destinados a esta finalidad.

Por último, cabe señalar que, tal y como se ha reflejado en el subapartado II.1, el resumen de los ingresos recibidos junto con la aplicación de los fondos en la lucha del cambio climático se plasma en un informe anual que envían todos los Estados miembros a través de la plataforma EIONET de conformidad con el art. 17 del Reglamento (UE) nº 525/2013, a efectos del cumplimiento de la normativa comunitaria respecto al uso de los ingresos derivados de las subastas de derechos de emisión de los gases de efecto invernadero.

La información para elaborar el informe sobre el importe de los recursos empleados en la lucha contra el cambio climático se recaba, por la OECC, de los órganos y entes intervinientes, si bien la información remitida no tiene una estructura ni un contenido homogéneo (se agregan magnitudes no estrictamente comparables como obligaciones reconocidas netas, pagos, compromisos de gastos, entre otros). A este respecto, se han identificado discrepancias entre los importes que refleja la oficina presupuestaria que se plasman en este subapartado y los importes que refleja dicho informe enviado a través de EIONET.

II.10. CUMPLIMIENTO DE LAS PREVISIONES LEGALES EN RELACIÓN CON LA LEY ORGÁNICA 3/2007, DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES, Y CON LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

II.10.1. Cumplimiento de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

En el desarrollo de este procedimiento fiscalizador no se han puesto de manifiesto incumplimientos de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

II.10.2. Cumplimiento de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Respecto de la información preceptiva a publicar por los órganos y entes dependientes de la AGE, a los efectos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en relación con la OECC cabe distinguir la información preceptiva, exigida por esa disposición, y otra información disponible en la página web de la Oficina.

Así, la mayor parte de la información que es común con la de otros órganos y entes de MITERD está disponible en los portales de la AGE (*verbigracia* <https://transparencia.gob.es/> o <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>).

Adicionalmente, en la web de la OECC se publica información sobre el RCDE-UE y su aplicación práctica. Sin embargo, no se incluyeron todos los ajustes introducidos en virtud de las

⁸² En febrero de 2020 entró en vigor la Orden HAC/552/2019, de 11 de abril, de modificación de la Orden de 1 de Febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, que formaliza la tramitación de los documentos contables en soporte exclusivamente electrónico.

Resoluciones de la SEMA del periodo de 2013-2020, ni los convenios suscritos o los informes de órganos de control externo (por ejemplo, el del Tribunal de Cuentas Europeo nº 15/2020, sobre el sistema de comercio de derechos de emisión⁸³).

⁸³ <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=54392>

III. CONCLUSIONES DE LA FISCALIZACIÓN

III.1. CONCLUSIONES SOBRE LA NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

1. Los gases de efecto invernadero son aquellos que están incluidos en el listado del anexo II de la Ley 1/2005 (dióxido de carbono, metano, óxido nitroso, hidrofluorocarburos, perfluorocarburos y hexafluoruro de azufre). En el anexo I de esa Ley se definen las actividades que están sujetas al ámbito de aplicación del sistema de comercio de derechos de emisión en nuestro país, que se enmarca en la Directiva 2003/87/CE.

A este respecto, en el ámbito de la Unión Europea no existe homogeneidad en lo que respecta a la definición de la naturaleza jurídica de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, como ha tenido ocasión de manifestar el Tribunal de Cuentas Europeo. Por su parte, en España, la titularidad originaria de los referidos derechos corresponde a la Administración General del Estado y su régimen jurídico se contiene, principalmente, en 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.

Los derechos de emisión se asignan, primariamente, a través de dos mecanismos: asignación gratuita y subasta, existiendo, posteriormente, un mercado secundario de los mismos. En este sentido, el sistema se fundamenta en el principio de “quien contamina, paga”, estableciéndose además un umbral decreciente del máximo de derechos de emisión asignados con el fin de promover una reducción gradual de las emisiones.

De acuerdo con los registros de la Oficina Española de Cambio Climático, al finalizar el periodo fiscalizado (2019), los derechos de emisión adquiridos en subastas o en el mercado secundario supusieron el 53% de las necesidades de los operadores aéreos, y un 56 % en el caso de las instalaciones, proviniendo el resto de asignaciones gratuitas. De ello se desprende que existe margen para que se reduzca aún más la proporción que suponen las asignaciones gratuitas, lo que puede reforzar el efecto incentivador del sistema de derechos de emisión para la reducción de las emisiones (subapartado II.1 y epígrafe II.6.2).

2. El concepto presupuestario en el que se registran los ingresos provenientes de estas subastas es el 557. En el periodo fiscalizado se contabilizaron derechos reconocidos netos correspondientes a subastas de derechos de emisión por importe de 493.529.874 y 1.305.991.322 euros en los ejercicios 2017 y 2018, respectivamente.

Las subastas se gestionan en el ámbito competencial de la Comisión Europea, transfiriéndose al Tesoro por conducto de una cuenta TARGET-2 del Banco de España. A este respecto, el procedimiento empleado en la Oficina Española de Cambio Climático para la gestión de las transferencias desde esa cuenta TARGET-2 a las cuentas operativas del Tesoro no es el más adecuado, ya que no comporta una firma mancomunada de la orden por dos intervinientes autorizados, lo que supone una debilidad en el procedimiento, en la medida en que una doble firma asegura un control reforzado de estas transacciones y un menor nivel de riesgo (epígrafe II.1.2).

III.2. CONCLUSIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN PARA EMITIR GASES EFECTO INVERNADERO EN INSTALACIONES Y OPERADORES AÉREOS

3. Las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación del sistema de derechos de emisión están obligadas a solicitar autorización para operar, siendo la comunidad autónoma la administración competente para otorgarla. Las autorizaciones para las instalaciones que podían emitir gases en el periodo 2013-2020 se otorgaron en el año 2010, aunque se contempla un procedimiento específico para autorizar nuevos entrantes. En relación con esta cuestión, los controles y procedimientos implantados en las distintas comunidades autónomas

para comprobar que todas las instalaciones que emiten gases de efecto invernadero estaban incluidas o excluidas del RCDE no eran homogéneos.

En este sentido, se advirtió una cierta disfunción en la gestión de las instalaciones excluidas y en las que cesaron su actividad en el periodo, ya que, en muchos casos, no recibieron una resolución expresa por parte de las comunidades autónomas confirmando su situación (epígrafe II.2.1).

4. Están incluidos en el ámbito de aplicación del sistema de comercio de derechos de emisión los operadores aéreos comerciales y no comerciales, si bien solo en lo que se refiera a emisiones de vuelos con origen y destino en aeródromos comprendidos en el ámbito geográfico de la Unión Europea (con determinadas excepciones, aeronaves de menor dimensión, rutas de conexión con regiones ultraperiféricas, entre otros). En consecuencia, existe una limitación significativa de la efectividad de esta medida, ya que las aeronaves de mayor tamaño, así como los trayectos más largos (y con un mayor nivel de emisiones) operan en vuelos de carácter intercontinental. No obstante, estas limitaciones del régimen afectan no solo a España, sino al conjunto de la Unión Europea.

A este respecto, todos los datos necesarios para la aplicación de las reglas del sistema se aportan por Eurocontrol, que elabora las bases de datos con los cálculos de emisiones, partiendo de las rutas operadas y las aeronaves utilizadas. En este sentido, cada Estado es responsable de los operadores comerciales a los que ha concedido la licencia de explotación, así como de aquellos extranjeros o no comerciales que hubieran supuesto la mayor parte de las emisiones de los vuelos operados por dicho operador durante el periodo de referencia, lo que en ocasiones da lugar a disfunciones, como la dificultad de ejercer el régimen sancionador sobre estos últimos (epígrafe II.2.4).

III.3. CONCLUSIONES SOBRE EL PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN Y AJUSTE DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES EFECTO INVERNADERO

5. Las instalaciones y operadores aéreos disponen de derechos de emisión procedentes de asignaciones gratuitas, subastas y adquisiciones en el mercado. Al principio de cada año, los operadores aéreos y las instalaciones entregan al sistema un número de derechos de emisión igual a las emisiones realizadas durante el año anterior. Con esta entrega, los derechos de emisión correspondientes quedan cancelados en el Registro.

Por su parte, las asignaciones gratuitas de derechos de emisión se efectuaron inicialmente mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, que concreta la asignación por año e instalación y se efectuó para todo el periodo 2013-2020. Así, las instalaciones no incluidas en los antecedentes que se tomaron como referencia, cerrados 30 de junio de 2011, se sometían al régimen de “nuevos entrantes”. De las actuaciones realizadas, se ha desprendido que el contenido de los diferentes Acuerdos de Consejo de Ministros no era homogéneo en aspectos formales, tales como el código de identificación de la instalación, ya que no siempre se ha utilizado el mismo, o la cifra de derechos asignados procedentes de la reserva de nuevos entrantes, incluyendo el dato exacto en unos casos y redondeado en millones en otros, lo que dificulta su seguimiento.

Tampoco se han publicado en la página web de la Oficina Española de Cambio Climático las resoluciones de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, de acuerdo con lo previsto en el art. 19.7 de la ley 1/2005 (subapartado II.3).

6. La complejidad del procedimiento de modificación de derechos gratuitos asignados a las instalaciones, unido al dinamismo de su actividad, produce desfases entre la situación real de las instalaciones y la adopción de las resoluciones de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente que formalizan las modificaciones de las asignaciones originales acordadas por el Consejo de Ministros, lo que se agrava por la carencia de un registro interno en la Oficina

Española de Cambio Climático, que permita hacer un seguimiento de los ajustes realizados y pendientes de registrar.

Además, al no incluirse en las resoluciones de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente los ajustes a cero de la asignación de derechos de emisión derivados del cese de actividad por cierre de instalación que originen la extinción de la autorización, no se dispone de una información actualizada.

Por último, en algunos casos, las comunidades autónomas demoran la tramitación y remisión de los acuerdos de revocación de las autorizaciones para emitir gases de efecto invernadero, incumpliendo el art. 8 de la Ley 1/2005 (subapartado II.3).

7. Del análisis de los registros internos de la Oficina Española de Cambio Climático se desprende lo siguiente (epígrafes II.3.1 y II.3.3):
- Persisten códigos y números de registros no homogéneos para las instalaciones, que han tenido codificaciones y funciones diferentes a lo largo del tiempo, por lo que sigue pendiente abordar una homogeneización y unificación que facilite el seguimiento y gestión de las instalaciones en estos casos.
 - Se ha advertido además que una instalación, en un mismo año, fue objeto de un incremento de capacidad, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros y de una disminución de capacidad, aprobada por Resolución de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente, lo que no resulta compatible con un marco de gestión anual de los derechos de emisión de GEI (al comunicar las instalaciones al final del año a la comunidad autónoma las variaciones significativas de capacidad).
 - Existen once instalaciones con cuenta en el Registro de la UE (situación de mayo de 2020) que, de acuerdo con los antecedentes analizados, continúan teniendo derechos asignados pese a que recayeron sobre los titulares resoluciones de ajuste a cero (estos que carecerían de derechos), revelando una discrepancia entre su situación jurídica real y el reflejo en el Registro, lo que pone de manifiesto la dificultad en el seguimiento y actualización de los datos de las instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión.

III.4. CONCLUSIONES SOBRE LAS OBLIGACIONES DE LAS INSTALACIONES Y DE LOS OPERADORES AÉREOS EN EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN

8. Se han identificado debilidades en el procedimiento seguido para detectar los cambios significativos de capacidad y ceses de actividad de instalaciones no comunicados por los propios titulares, y que finalmente se advierten por la Oficina Española de Cambio Climático por otras circunstancias (verificaciones del informe de emisiones de gases de efecto invernadero y en las solicitudes de asignación presentadas en la OECC en la fase IV, al compararlas con las de la fase III). Como consecuencia de ello, se produjeron demoras en la reasignación de derechos de emisión en el momento preciso y en la devolución de los derechos de emisión asignados en exceso en su caso. Este procedimiento de devolución no se reguló hasta el año 2020.

En este sentido, en el curso del análisis sobre el contenido de los Acuerdos de Consejo de Ministros, se verificó que se aprobaron por Consejo de Ministros asignaciones adicionales de derechos de emisión por incrementos de capacidad referentes a periodos previos de hasta cuatro años, lo que no se compadece con un sistema que prevé la comunicación anual de los incrementos y decrementos de capacidad significativos (epígrafe II.4.1).

9. La Agencia Española de Seguridad Aérea viene ejerciendo funciones de apoyo técnico relacionadas con las emisiones de gases de efecto invernadero de los operadores aéreos que,

no le están explícitamente atribuidas en la Ley 1/2005. Entre estas funciones puede aludirse al apoyo en la elaboración del informe a remitir anualmente a la Comisión Europea, en virtud del art. 21 de la Directiva 2003/87 y del informe anual remitido al organismo nacional de acreditación, en virtud del art 73. del Reglamento UE N° 2067/2018; así como su participación en los grupos de trabajo de índole técnico establecidos en el seno de la Comisión Europea (epígrafe II.4.2).

10. La intervención de Agencia Española de Seguridad Aérea y, por extensión, de la Oficina Española de Cambio Climático, como órganos competentes para desarrollar las funciones de supervisión en relación con las emisiones de los operadores aéreos, entre ellas la revisión de planes de seguimiento, la revisión de los informes de verificaciones de emisiones, entre otras, (arts. 22 y 35 de la Ley 1/2005), han sido trasladadas en su totalidad, por medio de encargos a medios propios a SENASA, cuyo personal es el que realiza las actuaciones, elabora los informes y revisa la información que presentan los operadores aéreos, entre otras tareas.

Esta situación revela, de una parte, la existencia de deficiencias organizativas de carácter estructural, derivadas de un inadecuado dimensionamiento de los recursos humanos y técnicos de la Oficina Española de Cambio Climático y de la Agencia Española de Seguridad Aérea para atender sus funciones ya que están haciendo uso del encargo a medios propios como medio para satisfacer unas necesidades operativas permanentes y no puntuales; y por otra, la participación de SENASA, como Sociedad Mercantil Estatal, en la realización de trabajos cuyo desempeño puede llevar aparejado el ejercicio de potestades públicas, lo que no está permitido por nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, el alcance y la amplitud de los trabajos que desarrolla esta sociedad conlleva que la Agencia Española de Seguridad Aérea o la Oficina Española de Cambio Climático deban asumir como propios, sin prácticamente posibilidad real de revisarlos, o de seguir un criterio distinto, los informes y propuestas elaborados por SENASA. Esta circunstancia es singularmente relevante, por cuanto afecta de plano al posible ejercicio de potestades públicas en los encargos conferidos para la realización de “trabajos de apoyo en procedimientos sancionadores”, o para la “revisión de los planes de seguimiento de emisiones” o la “revisión de los informes verificados de emisiones presentados”, de los que pueden derivarse procedimientos sancionadores (epígrafe II.4.2).

III.5. CONCLUSIONES SOBRE LA VERIFICACIÓN DE EMISIONES

11. El titular de cada instalación es responsable de la elaboración de un informe anual sobre emisiones de gases de efecto invernadero, estando exclusivamente sometidos dichos informes a la revisión de los verificadores acreditados. Sin embargo, el procedimiento diseñado no es plenamente fiable, ya que la Oficina Española de Cambio Climático continúa detectando variaciones en la capacidad de las instalaciones y en los derechos asignados que no habían sido notificados en los informes de verificación, por lo que el grado de precisión de los mecanismos de medición de las emisiones tiene margen de mejora (subapartado II.5).
12. Pese a las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Comercio de Emisiones de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, persisten retrasos en la entrega de los informes de emisiones por parte de las comunidades autónomas, cuyo plazo finaliza el 31 de mayo de cada año (subapartado II.5).

III.6. CONCLUSIONES SOBRE EL ÁREA ESPAÑOLA DEL REGISTRO DE LA UNIÓN EUROPEA

13. El Registro de la Unión Europea permite el seguimiento de todas las transacciones con derechos de emisión y la difusión de información esencial para el mercado, estando su gestión descentralizada, ya que cada Estado es responsable de introducir la información sobre la apertura, gestión y actualización de las cuentas en las secciones nacionales del Registro. En España, la Oficina Española de Cambio Climático ostenta la responsabilidad de la apertura,

gestión y actualización de las cuentas de su sección nacional del Registro de la Unión. Para la realización de sus funciones, la Oficina Española de Cambio Climático ha recabado el apoyo de la una empresa. Dicha colaboración se instrumentó mediante un contrato de servicios, que comenzó a ejecutarse el 30 de diciembre de 2013 y fue prorrogado en dos ocasiones. En relación con este contrato se han identificado las siguientes incidencias (epígrafe II.6.2):

- En el expediente de contratación no se concretó su “valor estimado” lo que tuvo como consecuencia que el contrato no fuera considerado contrato SARA (sujeto a regulación armonizada). Esta circunstancia habría podido tener repercusión sobre la publicidad comunitaria (obligatoria de acuerdo con los arts. 17 y 142 del TRLCSP 3/2011, entonces en vigor) y con ello afectar a la concurrencia de ofertas y a la propia validez del contrato (art. 37.1 del TRLCSP 3/2011). A este respecto, cabe resaltar que la remuneración del contratista por medio de tarifas abonadas por los usuarios y no con cargo a la Hacienda Pública, no implica que la prestación carezca de un valor estimado, en los términos del art. 88 del entonces vigente TRLCSP 3/2011.
 - En la ejecución y cumplimiento de las cláusulas contractuales se ha identificado que el contenido de la memoria económica elaborada anualmente en cumplimiento del epígrafe V del Pliego de Prescripciones Técnicas no se corresponde con lo estipulado en el propio Pliego y que no se realizan actas de reconocimiento y comprobación del trabajo a pesar de que el referido Pliego así lo recoge.
14. La empresa contratista en las labores de apoyo en la llevanza del área española del Registro puso de manifiesto, reiteradamente, la existencia de dificultades en las cuentas del Registro relacionadas con su dinámica de gestión (falta de homogeneidad en la información recibida), proponiendo el uso de un modelo estandarizado para la comunicación de cambios producidos en las cuentas y sugiriendo, además, la posibilidad de homogenizar las resoluciones de las comunidades autónomas. Sin embargo, no se ha desarrollado ninguna herramienta para resolver estas dificultades, ni tampoco tuvo éxito un proyecto para utilizar un sistema informático desarrollado por las autoridades belgas, por lo que a la finalización de los trabajos de fiscalización persisten esas dificultades (epígrafe II.6.2).
15. Se ha observado que en la revisión efectuada por la OECC (a través de la empresa contratista), sobre la idoneidad de la información presentada para la apertura de una cuenta en el Área Española del Registro de la Unión, el 11% de las cuentas no recibieron conformidad en el curso de la comprobación y presentaron deficiencias, principalmente, por cambios de titularidad o no aportación de documentación. A su vez, pese a que de acuerdo con el art. 29.3.2 de la Ley 1/2005 existe una infracción consistente en incumplir la obligación de informar sobre la modificación de la identidad o el domicilio del titular de la cuenta del Registro de la UE, no se habían tramitado sanciones por este incumplimiento (epígrafe II.6.4).
16. La ausencia de una aplicación informática integrada para la gestión de los derechos de emisión ha ocasionado deficiencias en la información que utiliza la Oficina Española de Cambio Climático. De hecho, se han identificado desfases temporales entre el contenido de la información y la situación real, así como en las comunicaciones de las comunidades autónomas a la Oficina Española de Cambio Climático de las revocaciones de autorización de emisiones de las instalaciones. Adicionalmente, existen diferencias en los derechos asignados a algunas instalaciones entre lo recogido en la base de datos de la OECC y las resoluciones de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente (epígrafe II.6.4).

III.7. CONCLUSIONES SOBRE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN E INFORMÁTICOS EMPLEADOS EN EL RCDE Y LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DISTINTOS ORGANISMOS QUE PARTICIPAN EN EL RÉGIMEN DE DERECHOS DE EMISIÓN. RECURSOS HUMANOS DEDICADOS A LA GESTIÓN DEL RCDE

17. Los recursos de la Oficina Española de Cambio Climático no están dimensionados para gestionar el amplio y creciente elenco de competencias y funciones atribuidas, derivando en una deficiencia organizativa de carácter estructural. Esta insuficiencia de recursos afecta tanto a los recursos humanos como a los medios técnicos disponibles (epígrafes II.7.1 y II.7.3).
- En lo que respecta a los recursos humanos, y en particular, al perfil funcional de los empleados públicos, existe una carencia de funcionarios con especialización en gestión de expedientes económico-administrativos. A ello ha de añadirse una dotación estructural de funcionarios escasa para el amplio y creciente abanico de funciones, produciéndose, en los últimos años, un creciente número de puestos vacantes.
 - En lo que se refiere a los medios técnicos, la Oficina Española de Cambio Climático carece de una herramienta informática integrada para el desarrollo de sus funciones en relación con los derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Así, las herramientas utilizadas en el periodo fiscalizado adolecían de ciertas deficiencias y limitaciones, que afectaban a la integridad y trazabilidad de la información que contienen y a su interconexión con otras aplicaciones como, por ejemplo, los registros telemáticos.
18. Las notificaciones y comunicaciones emitidas y recibidas por la Oficina Española de Cambio Climático en el marco de sus funciones con frecuencia no se efectuaron con arreglo a lo dispuesto en las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo y 40/2015, de 1 de octubre, del Sector Público, ya que se instrumentaron en ocasiones por correo electrónico. Asimismo, los envíos a determinados destinatarios como la empresa contratista, los verificadores, las instalaciones y los operadores aéreos nacionales no tuvieron en consideración la obligación de relacionarse con medios electrónicos con la Administración (epígrafe II.7.2).

III.8. CONCLUSIONES SOBRE SANCIONES

19. Las sanciones impuestas a operadores aéreos extracomunitarios por incumplimientos de la normativa de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y cuya gestión está atribuida a España no se logran recaudar, quedando, por tanto, esas conductas impunes, sin que se hayan diseñado mecanismos de garantía que eviten estas prácticas (subapartado II.8).

III.9. CONCLUSIONES SOBRE LA GESTIÓN REALIZADA POR LOS DISTINTOS ENTES EN LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS PRESUPUESTARIOS DERIVADOS DE LOS INGRESOS DE SUBASTAS

20. Los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero que, en aplicación de la Ley 15/2012, se destinan al sistema eléctrico para el fomento de las energías renovables (373, 459 y 954 millones de euros en 2017, 2018 y 2019, respectivamente), se integran en el conjunto de ingresos de ese sistema conjuntamente con los procedentes de la facturación por peajes y cargos que pagan los consumidores. Por tanto, no existe un fomento directo del uso de las energías renovables con cargo a los recursos de las subastas de derechos de emisión, esto es, no se produce una asignación directa de los recursos que proceden de esas subastas a las plantas de energías renovables, cogeneración y residuos, sino que esos fondos se integran en sistema de liquidaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que sufragan los costes del sistema eléctrico. Estas liquidaciones cubren, entre otros, los importes que perciben las instalaciones renovables en concepto del régimen retributivo específico, destinado a favorecer su rentabilidad. En consecuencia, el empleo de este mecanismo indirecto no permite individualizar y cuantificar la

efectividad de la promoción del uso de las energías renovables financiada con cargo los ingresos procedentes de los derechos de emisión.

Además, se ha verificado que el cumplimiento del deber de transparencia impuesto a los Estados miembros por la Directiva 2003/87/CE, en su art. 3 *quinquies*, apartado cuatro, en relación con la aplicación de los recursos generados por la subasta de derechos de emisión no se traduce en la elaboración y publicación de información específica sobre este particular por parte de los órganos del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, sino que se cumplimenta a través de los mecanismos de reporte generales del sistema eléctrico: informes del Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía sobre energías renovables, y de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia sobre las liquidaciones del sistema eléctrico (epígrafe II.9.2).

21. Adicionalmente, el informe anual sobre los ingresos recibidos por la subasta de los derechos de emisión y su aplicación, que ha de elaborarse preceptivamente, adolece de ciertas deficiencias, existiendo discrepancias entre los datos que facilita la Oficina Presupuestaria del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (tanto ingresos como gastos) y los que recaba directamente la Oficina Española de Cambio Climático de los órganos que han aplicado los fondos, debido a que estos últimos no suministran una información homogénea (se agregan magnitudes no estrictamente comparables como obligaciones reconocidas netas, pagos, compromisos de gastos, entre otros) (epígrafes II.9.2 y II.9.3).
22. Se ha evidenciado que los actos de reconocimiento de la obligación mediante los que se articularon las transferencias a la CNMC con cargo al crédito presupuestario 23.03.000X.737, correspondientes al ejercicio 2019 (y que incluyen recursos procedentes de subastas de derechos de 2018), por importe de 954.114.745 euros (instrumentados mediante documentos contables ADOK) fueron adoptados por el Director del Gabinete del Secretario de Estado de Energía, que no era competente para ello, dado que los miembros de los gabinetes no pueden, en ningún caso, adoptar actos o resoluciones que correspondan legalmente a los órganos de la Administración General del Estado (epígrafe II.9.2).

IV. RECOMENDACIONES

IV.1. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS AL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

1. Se considera conveniente incrementar los recursos humanos asignados a la Oficina Española de Cambio Climático, reforzando, particularmente, los perfiles especializados en materia de gestión y tramitación administrativa. A su vez, deberían valorarse las medidas que procedan para evitar la rotación de los funcionarios que obtengan destino en este centro directivo, habida cuenta de la naturaleza especializada de sus funciones y el periodo de formación y adaptación que se precisa.
2. Se sugiere abordar la modernización de los medios informáticos de los que dispone la Oficina Española de Cambio Climático para asegurar el cumplimiento de los requisitos técnicos de la tramitación electrónica de los procedimientos y facilitar una gestión más ágil y eficiente. En ese contexto, debería valorarse la oportunidad de implantar una aplicación que permitiera una gestión integrada de los aspectos que comporta la dinámica de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero que esté conectada con los registros electrónicos, para favorecer la interconexión con las comunidades autónomas y con el resto de agentes intervinientes, y que permita, a su vez, un seguimiento actualizado de los distintos aspectos relacionados con los derechos de emisión, asegurando la seguridad, integridad y trazabilidad de los registros.
3. Se sugiere valorar conjuntamente con la Agencia Estatal de Seguridad Aérea la posibilidad de implementar algún mecanismo de garantía (verbigracia depósito o caución al aterrizar en

suelo español) a aplicar a las aeronaves de operadores aéreos de países ajenos a la Unión Europea, atribuidos a España a efectos de la gestión de los derechos de emisión, con los que no existan acuerdos que permitan hacer efectivo el cobro de derechos a favor de las administraciones públicas españolas.

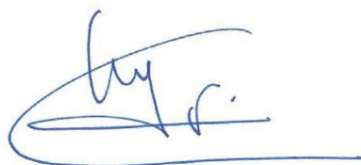
4. Se sugiere valorar la oportunidad de destinar una parte de los ingresos provenientes de las subastas de derechos de emisión a financiar actuaciones directas de fomento de las energías renovables en el sector eléctrico incorporando, en su caso, medidas de condicionalidad, con el fin de promover una mayor efectividad en el uso de estos cuantiosos recursos.

IV.2. RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A LA OFICINA ESPAÑOLA DEL CAMBIO CLIMÁTICO

5. Se considera conveniente que la transferencia de efectos líquidos desde la cuenta TARGET-2 al Tesoro se efectúe con firma mancomunada de, como mínimo, dos intervinientes. A tal fin, se sugiere autorizar a algún funcionario de la Oficina Española de Cambio Climático adicional para que pueda firmar mancomunadamente con otro de los autorizados, con el propósito de mejorar la operatividad y las garantías en esas operaciones.
6. Se recomienda que, en la elaboración del Informe preceptivo a elaborar sobre la aplicación de los fondos en la lucha del cambio climático (Reglamento UE nº 525/2013), la información considerada sea, exclusivamente, la que proporcione la Oficina Presupuestaria del Ministerio.
7. Resultaría conveniente que la Oficina Española de Cambio Climático abordase una homogeneización y racionalización de los códigos y números de registro de las instalaciones, con el fin de unificar la codificación y facilitar su seguimiento y gestión.
8. Se sugiere reforzar los mecanismos de coordinación entre la Oficina Española de Cambio Climático, la empresa contratista para el apoyo en la llevanza del área española del Registro y las comunidades autónomas, mediante la estandarización de procedimientos internos de control y de las comunicaciones de datos, implementación de plataformas de conexión y automatización de tareas para su pertinente trazabilidad. En concreto, en el ámbito de las infracciones cometidas por las instalaciones, se deberían reforzar los mecanismos de comunicación entre aquellas para mejorar su coordinación, habida cuenta de las conexiones existentes entre las conductas tipificadas.
9. Resultaría conveniente revisar la redacción del epígrafe V del pliego de prescripciones técnicas del contrato de servicios firmado con la empresa contratista de las labores de apoyo en la llevanza del área española del Registro, de tal manera que la memoria a presentar sea concordante a un ejercicio económico de gastos e ingresos reales o previstos.

Madrid, 24 de junio de 2021

LA PRESIDENTA



María José de la Fuente y de la Calle

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO 1 PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN EN NUEVAS INSTALACIONES Y AMPLIACIÓN SIGNIFICATIVA DE CAPACIDAD	103
ANEXO 2 PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LOS CAMBIOS DE LAS INSTALACIONES QUE CONLLEVE AJUSTE EN LA ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN POR CESE PARCIAL, REDUCCIÓN SIGNIFICATIVA DE CAPACIDAD Y RECUPERACIÓN DE ACTIVIDAD TRAS CESE PARCIAL.....	104
ANEXO 3 RESOLUCIONES DE LA SEMA POR MOTIVO DE AJUSTE	105
ANEXO 4 PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO A LAS OBLIGACIONES DE LAS INSTALACIONES EN EL RCDE	107
ANEXO 5 INFORMES QUE EMITEN LOS ÓRGANOS AUTÓNOMICOS A LO LARGO DEL CICLO DE CUMPLIMIENTO	109
ANEXO 6 PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LA REVISIÓN DEL INFORME DE EMISIONES DE LOS OPERADORES ÁEREOS	110
ANEXO 7 ACTIVIDADES REALIZADAS POR SENASA EN VIRTUD DE LOS DIFERENTES ENCARGOS FIRMADOS CON AESA.....	111
ANEXO 8 PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR LOS VERIFICADORES ACREDITADOS EN LA REVISIÓN DEL INFORME DE EMISIONES	112

ANEXO 1
PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN EN NUEVAS INSTALACIONES Y AMPLIACIÓN SIGNIFICATIVA DE CAPACIDAD

PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN DE LA ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN EN NUEVAS INSTALACIONES Y AMPLIACIÓN SIGNIFICATIVA DE CAPACIDAD

Los casos de ampliación significativa de capacidad y nuevos entrantes o instalaciones que modifican los derechos de emisión tienen un procedimiento similar:

- En cuanto a la ampliación significativa de capacidad serán objeto de verificación independiente por un verificador acreditado, dicha ampliación de capacidad opta a recibir asignación gratuita de derechos de emisión desde la reserva de nuevos entrantes, el titular podrá solicitar asignación tan pronto como se haya producido el inicio del cambio de funcionamiento
- Respecto a los nuevos entrantes, podrán solicitar asignación tan pronto como se haya producido el inicio del funcionamiento normal de la instalación en los términos previstos en la Decisión 2011/278/UE. Solo se aceptarán las solicitudes que se presenten a la autoridad competente en el plazo de un año a partir del inicio del funcionamiento normal de la instalación o subinstalación de que se trate. Se asignarán derechos de emisión adicionales sobre la base de las emisiones históricas, expresadas en toneladas equivalentes de dióxido de carbono para las emisiones producidas antes del inicio del funcionamiento normal, verificadas de forma independiente.
- En ambos casos los titulares de las instalaciones que hayan registrado una ampliación significativa de capacidad y los nuevos entrantes que soliciten asignación, deben presentar la información y los datos necesarios para calcular la asignación, esta información debe presentarse ante la CCAA en la plantilla desarrollada por la Comisión Europea al efecto, e irá acompañada de un informe metodológico que contenga una descripción detallada de cómo se han determinado los datos. El órgano autonómico competente remitirá la plantilla y el informe metodológico al MITERD en un plazo de 10 días.

Las solicitudes de asignación deberán ser verificadas de forma independiente por un verificador acreditado de conformidad con el Anexo I del Reglamento (UE) n.º 600/2012 de la Comisión, de 21 de junio de 2012, relativo a la verificación de los informes de emisiones de gases de efecto invernadero y de los informes de datos sobre toneladas-kilómetro y a la acreditación de los verificadores para las actividades en virtud del art. 10 bis de la Directiva 2003/87/CE. El proceso de verificación se referirá al informe metodológico y a los datos notificados para el cálculo de la asignación.

Los verificadores externos comprueban las notificaciones sobre las emisiones de gases de efecto invernadero realizadas por los titulares del RCDE UE, así como las notificaciones de toneladas-kilómetro realizadas por los operadores aéreos contemplados en el RCDE UE.

La asignación gratuita requiere la notificación de la asignación preliminar a la Comisión Europea, y que esta no la rechace.

ANEXO 2
PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LOS CAMBIOS DE LAS INSTALACIONES QUE CONLLEVE
AJUSTE EN LA ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN POR CESE PARCIAL,
REDUCCIÓN SIGNIFICATIVA DE CAPACIDAD Y RECUPERACIÓN DE ACTIVIDAD TRAS
CESE PARCIAL

PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LOS CAMBIOS DE LA INSTALACIÓN QUE CONLLEVE AJUSTE EN LA ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN POR CESE PARCIAL, REDUCCIÓN SIGNIFICATIVA DE CAPACIDAD Y RECUPERACIÓN DE ACTIVIDAD TRAS CESE PARCIAL

Antes de finalizar cada año, cada titular de instalación debe comunicar a la Comunidad Autónoma los cambios en su capacidad nivel de actividad o del funcionamiento que se hayan producido o que se espere que se produzcan, junto con toda la información pertinente sobre dicho cambio efectivo o previsto, de acuerdo con el Real Decreto 1722/2012. Si el cambio tiene carácter significativo ha de cumplimentarse una plantilla normalizada de la Comisión Europea, incluyendo un informe metodológico que contenga una descripción detallada de cómo se han determinado los datos ante el órgano autonómico competente.

En caso de que la citada plantilla no resulte aplicable por tratarse de cambios efectivos o previstos de capacidad, del nivel de actividad o del funcionamiento que no supongan modificación en el nivel de asignación, los titulares de la instalación presentarán una descripción de dichos cambios previstos o efectivos en un formato que permita identificar claramente la instalación a la que se hace referencia ante el órgano autonómico competente.

Los órganos competentes de las comunidades autónomas remitirán la información presentada, a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente/OECC en un plazo máximo de diez días desde su recepción.

A la vista de la información presentada podrá ser necesario:

- Modificar la autorización de emisión de gases de efecto invernadero (la realizará de oficio el órgano autonómico competente en el plazo máximo de tres meses).
- Ajustar la cantidad anual preliminar de derechos de emisión asignados gratuitamente a una instalación, si ello resulta necesario a consecuencia de los cambios registrados de la capacidad o del nivel de actividad.

A su vez, en el caso excepcional de que se detecte exceso de asignación, debido a cambios de nivel de capacidad, se dicta el acuerdo de inicio del procedimiento de devolución del exceso de asignación, se produce la suspensión de acceso a la cuenta del Registro, como medida cautelar de salvaguarda que evite que esos derechos puedan transferirse o venderse esos derechos. Aunque exista suspensión de acceso a las instalaciones, estas deben entregar los derechos correspondientes, para ello se habilita a la entidad que gestiona el Registro de la UE, para que estos casos efectúen la entrega en su nombre.

ANEXO 3
RESOLUCIONES DE LA SEMA POR MOTIVO DE AJUSTE

FECHA	MOTIVO AJUSTE	Nº INSTALACIONES	AÑOS AJUSTE
28.02.2014	Reducción significativa de capacidad o cese parcial antes del 1 de enero de 2013"	162	2013-2020
18.11.2014	Reducción significativa de capacidad, cese parcial o recuperación de su nivel de actividad antes del 1 de enero de 2014"	81	2014-2020
2.12.2015	Cese parcial en 2014	56	2015-2010
	Recuperación de la actividad en 2013	3	2014-2020
	Recuperación de la actividad en 2013 y cese parcial 2014	1	2014-2020
	Recuperación de la actividad en 2014	35	2015-2020
	Reducción significativa de capacidad 2014	3	2015-2020
	SUBTOTAL	98	
20.09.2016	Cese parcial	26	2016-2020
	Recuperación tras el cese parcial	20	2016-2020
	Reducción significativa de capacidad	1	2016-2020
	SUBTOTAL	47	
5.12.2016	Cese parcial	1	2015-2020
	Cese parcial	1	2016-2020
	Recuperación tras el cese parcial	1	2016-2020
	Reducción significativa de capacidad	1	2015-2020
	Reducción significativa de capacidad	2	2016-2020
	SUBTOTAL	6	
13.12.2017	Cese Parcial	27	2017-2020
	Reanudación de actividad	24	2017-2020
	Reducción significativa de capacidad	1	2017-2020
	Reducción significativa de capacidad	1	2015-2020
	Reducción significativa de capacidad y Cese Parcial	1	2015-2020
	SUBTOTAL	54	
21.05.2018	Reanudación de actividad	1	2017-2020
	SUBTOTAL	1	
3.10.2018	Cese parcial de actividad	16	2018-2020
	Recuperación de actividad tras cese parcial	22	2018-2020
	Recuperación tras cese parcial	1	2018-2020
	SUBTOTAL	39	
27.02.2019	Cese parcial de actividad	3	2018-2020
	Cese parcial de actividad	1	2017-2020
	Recuperación actividad tras cese parcial	4	2018-2020
	Reducción Significativa de capacidad	4	2018-2020
	SUBTOTAL	12	
15.4.2019	Cese parcial de actividad	1	2018-2020
	Reducción Significativa de capacidad	1	2018-2020
	SUBTOTAL	2	
27.05.2019	Cese parcial de actividad	1	2019-2020
	SUBTOTAL	1	
26.07.2019	Cese parcial de actividad	17	
	Recuperación actividad - Excepción cese parcial	1	2019-2020
	Recuperación actividad tras cese parcial	24	2019-2020
	Recuperación actividad tras cese parcial	1	2017-2020
	Reducción significativa de capacidad	2	2018-2020
	SUBTOTAL	45	
20.03.2020	Cese parcial	2	2019-2020
	Recuperación de actividad tras cese parcial	4	2019-2020
	Reducción significativa de capacidad	1	2019-2020
	SUBTOTAL	7	

15.07.2020	Cese parcial	32	2020
	Recuperación de actividad tras cese parcial	15	2020
	Recuperación de actividad tras cese parcial	1	2019-2020
	SUBTOTAL	48	
17.12.2020	Recuperación de actividad tras cese parcial	1	2018-2020
	Reducción significativa de capacidad	2	2020
	Reducción significativa de capacidad	1	2018-2020
	SUBTOTAL	4	
TOTAL		607	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Resoluciones SEMA.

ANEXO 4
PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO A LAS OBLIGACIONES DE LAS INSTALACIONES EN EL RCDE

PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO A LAS OBLIGACIONES DE LAS INSTALACIONES EN EL RCDE

Los principales puntos de este ciclo consisten en que antes del 28 de febrero de cada año, tanto las instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión como las excluidas, deben presentar los informes de emisiones verificados que deben ser validados por la CCAA. Antes del 31 de marzo, la CCAA debe estudiar y validar dichos informes para inscribir las emisiones, de las instalaciones sujetas a comercio, en el área española del Registro de la Unión para el Comercio de Derechos de Emisión. Asimismo, si alguna de las instalaciones sujetas a comercio no presenta informe verificado o el resulta del mismo no es satisfactorio, la CCAA debe emitir una estimación de las emisiones, a través del correspondiente trámite administrativo (Antes del 30 de abril cada instalación tiene que entregar derechos, por las emisiones verificadas, en el Registro de la UE).

Finalizada la campaña de verificación de las instalaciones incluidas en el RCDE, la CCAA remite a la OECC un informe en relación a las emisiones de las instalaciones en régimen de exclusión, suelen tener mayor plazo de entrega a la OECC (hasta el 30 de abril), así como otro relativo a las discrepancias detectadas en los informes de verificación.

Además, si la instalación está afectada, por el art.69.1 del Reglamento 601/2012, es decir, posee algún flujo fuente que aplica nivel inferior en dato de actividad, o factor de cálculo por inviabilidad técnica o costes irrazonables, deberá justificarlo en este informe con la periodicidad establecida en dicho art. (en función de la categoría de la instalación A, B y C, cada cuatro, dos y un año respectivamente).

De acuerdo con el apartado 4 del art. 69 del Reglamento 601/2012, cuando el informe de verificación de emisiones de GEI, señale irregularidades o contenga recomendaciones de mejora con arreglo a los arts. 27, 29 y 30 del citado Reglamento, el titular de la instalación debe presentar antes del 30 de junio del mismo año en el que el verificador haya emitido el suyo, un informe de mejoras.

La Autoridad Competente de la CCAA evalúa dichas medidas y comprueba si la propuesta desarrollada por el titular es adecuada, para su aprobación y si supone modificación del plan de seguimiento, verifica que el titular lo ha solicitado correctamente (el plan de seguimiento de acuerdo con la Ley 1/2005, es la documentación pormenorizada, completa y transparente de la metodología de seguimiento de una instalación u operador aéreo concreto, incluida la documentación de las actividades de adquisición y tratamiento de datos y el sistema de control de su veracidad).

El tipo de aprobación del informe de mejoras dependerá si el mismo supone modificación del plan de seguimiento o no. En el caso de que así sea, se aprobará junto con la Resolución de modificación del plan de seguimiento que conlleve. En el caso contrario, se suele aprobar en una Resolución conjunta con otros informes de mejora de otras instalaciones que no conlleven modificación de sus planes de seguimiento y que se emiten anualmente.

El titular de la instalación tiene que documentar por escrito la metodología de seguimiento (plan de seguimiento), que no puede ser modificada arbitrariamente. El plan de seguimiento debe ajustarse a los requisitos de la legislación aplicable a escala de la UE, en particular al Reglamento sobre el seguimiento y la notificación.

Entre septiembre diciembre las instalaciones revisan sus planes de seguimiento y comprueban que su contenido se ajusta a la realidad de la instalación. Este plazo coincide con las primeras visitas de los verificadores, que realizan sus visitas *in situ* en la sede de las instalaciones. Cada modificación significativa de plan de seguimiento es evaluada y en caso de aprobación se articula mediante modificación de la autorización de emisiones.

Antes del 31 de diciembre, las instalaciones presentan comunicación a la CCAA de cambios en la instalación en el nivel de actividad o en la capacidad de acuerdo con el art. 4 del Real Decreto 1722/2012 que puedan suponer cambios en la asignación de derechos de emisión. Todas las comunicaciones recibidas por las CCAA se reenvían a la OECC en el plazo de 10 días. Con esta información, la OECC identifica el conjunto de instalaciones a las que tienen que ajustar la asignación de derechos de emisión que no será transferida hasta su ajuste.

Respecto al momento en que tienen lugar la transferencia de la asignación, hay que considerar la obligación de la Administración (OECC) de transferir la asignación de la anualidad correspondiente antes del 28 de febrero de cada año.

ANEXO 5
INFORMES QUE EMITEN LOS ÓRGANOS AUTÓNOMICOS A LO LARGO DEL CICLO DE CUMPLIMIENTO

INFORMES QUE EMITEN LOS ÓRGANOS AUTÓNOMICOS A LO LARGO DEL CICLO DE CUMPLIMIENTO

Resoluciones e informes que emiten las CCAA a lo largo del año:

- Autorización de la emisión de gases de efecto invernadero (art. 4 de la Ley 1/2005).
- Modificación de la autorización de la emisión de gases de efecto invernadero (art. 6 de la Ley 1/2005).
- Extinción de la autorización de la emisión de gases de efecto invernadero (art. 7 de la Ley 1/2005).
- Aprobación de planes de seguimiento que implican modificación de la autorización por modificaciones significativas habidas en la instalación (art. 15 del Reglamento (UE) 601/2012 de la Comisión, de 21 de junio, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y art. 4.5 de la Ley 1/2005).
- Estimación de las emisiones anuales de una instalación, en caso que no presente informe anual en plazo, lo presente sin verificación, el resultado de la verificación sea negativa, o haya discrepancias con el contenido del informe anual verificado.
- Aprobación de informe de mejoras (art. 69 del Reglamento (UE) 601/2012).
- Validación de emisiones de las instalaciones incluidas y excluidas.
- Exención de obligación de seguimiento y notificación de las instalaciones excluidas que hayan parado actividad.
- Aprobación del plan de seguimiento de instalaciones excluidas que vuelvan a la actividad.
- Cambio de titularidad.
- Expediente sancionador (arts. del 29 al 35 de la Ley 1/2005).

Informes y cuestionarios, entre otros, que se remiten por las comunidades autónomas al MITERD/OECC:

- En el mes de mayo, remisión del cuestionario referente a las instalaciones de la Comunidad Autónoma que sirve de base para la elaboración del informe anual del art. 21 de la Directiva 2003/87/CE que debe presentar cada Estado miembro a la Comisión antes del 30 de junio.
- Informe del art. 72 Reglamento (UE) nº 600/2012 (y art. 73 Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2067), que consiste en el intercambio de información sobre resultados de la revisión de informes de emisiones y de verificación, documentación de verificación interna e inspecciones realizados por el verificador (esta información se comunica también a la entidad nacional de acreditación, ENAC).
- Elaboración de informes en respuesta a diferentes peticiones o aclaraciones efectuadas por el MITERD.
- Comunicaciones del Grupo de Trabajo del Comercio de Derechos de Emisión.

ANEXO 6
PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LA REVISIÓN DEL INFORME DE EMISIONES DE LOS OPERADORES ÁEREOS

PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LA REVISIÓN DEL INFORME DE EMISIONES DE LOS OPERADORES ÁEREOS

AESA cuenta con un protocolo de actuación para análisis de informes de emisiones, donde se detallan todos los pasos y herramientas utilizadas. Los informes de emisiones, una vez se reciben por la Unidad de Medio Ambiente de AESA, pasan a ser gestionadas por el equipo técnico, y se procede al control de dicha documentación y revisión mediante el apoyo de una herramienta informática (Herramienta informática denominada CONTROL INFORMES VERIFICACION_AÑO). Si AESA después de la revisión del informe de emisiones verificado encuentra alguna discrepancia se lo comunica al verificador que retrocede informe y vuelve a emitirlo.

Una vez concluido el proceso de validación, el Jefe de la Unidad de Medio Ambiente de AESA emite un Informe firmado sobre el citado informe de emisiones, que es remitido a la Directora de Seguridad de Aeronaves, quien procede a su traslado mediante oficio, a la OECC.

A partir del año 2018 la AESA remite mediante Registro electrónico a través de SIR (Sistema de Interconexión de Registros) a la OECC, el informe de emisiones de operador aéreo del año anterior para su aprobación.

El informe de emisiones se envía junto al oficio correspondiente con toda la documentación justificativa del proceso de validación llevada a cabo, así como el informe valorativo emitido por AESA.

ANEXO 7
ACTIVIDADES REALIZADAS POR SENASA EN VIRTUD DE LOS DIFERENTES ENCARGOS
FIRMADOS CON AESA

ACTIVIDADES REALIZADAS POR SENASA

En virtud de los encargos aludidos, SENASA desarrolla las actividades recogidas a continuación con objeto de garantizar el cumplimiento de las obligaciones atribuidas a AESA en la aplicación del RCDE.

- Identificación de sujetos obligados con carácter anual, se procede a la evaluación del listado de operadores atribuidos a España, publicado por la Comisión Europea, con el objetivo de identificar, la atribución de nuevos operadores o la existencia de errores. Una vez identificados los operadores aéreos atribuidos a España, se evalúa, de forma consensuada con la AESA/OECC su inclusión en el año en curso a partir de los datos de tráfico y emisiones disponibles.
- Revisión de planes de seguimiento de emisiones de CO₂: Una vez un operador aéreo remite a AESA un nuevo plan o una actualización de uno previamente aprobado se procede a su evaluación conforme a los criterios establecidos en la normativa comunitaria y en los desarrollos reglamentarios de la referida Ley, en concreto el Reglamento 601/2012 y el Reglamento 2066/2018 por el que se modifica el primero.
- Evaluación de las solicitudes de asignación de derechos de emisión gratuitos remitidas por los operadores aéreos. Se evalúa mediante el análisis de los denominados Informes TKM relativos a los años 2010 y 2014 reportados por los operadores aéreos en virtud del art. 38 y 41 de la Ley 1/2005. El proceso de análisis de estos informes TKM verificados es análogo al realizado para la revisión de informe de emisiones de CO₂.
- Evaluación de solicitudes de exención de un operador aéreo, se evalúa la documentación presentada que se compara con los datos generados a partir de fuentes independientes de información. Las conclusiones de dicha evaluación son remitidas tanto a la OECC como al propio operador.
- Revisión de informes de emisiones de CO₂, se comprueba el cumplimiento de los aspectos formales y de contenido del informe presentado por el operador aéreo. En los supuestos en que un operador aéreo no remitiese el informe de emisiones en el plazo establecido en el art. 22 de la Ley 1/2005 se le requiere mediante correo electrónico el cumplimiento de la citada obligación. En caso que tal requerimiento resulte infructuoso, se procede a la estimación de las emisiones.
- Revisión de informes de mejora: En dicho informe, el operador de aeronaves deberá describir las medidas y los plazos que ha aplicado o que pretende aplicar para corregir las irregularidades detectadas por el verificador y para poner en práctica sus recomendaciones. La AESA lo valida y emite un informe favorable dirigido a la OECC, que procederá a su aprobación. En virtud del art 69.4. del Reglamento 601/2012, en el caso que el informe de verificación emitido por una entidad de verificación acreditada, y realizado de conformidad con el Reglamento 2067/2018, señale irregularidades importantes o contenga recomendaciones de mejora, el operador aéreo deberá someter a la aprobación de la autoridad competente un informe antes del 30 de junio del mismo año en que el verificador haya emitido el suyo.
- Participación en el trámite de expedientes sancionadores incoados por la OECC, en estos casos la AESA en cumplimiento del apartado 2 del art. 35 de la Ley 1/2005 remite a la citada OECC los informes preceptivos para que se proceda al ejercicio de la potestad sancionadora.

ANEXO 8
PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR LOS VERIFICADORES ACREDITADOS EN LA REVISIÓN DEL INFORME DE EMISIONES

PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN LA REVISIÓN DEL INFORME DE EMISIONES POR LOS VERIFICADORES ACREDITADOS

Los verificadores una vez acordado la fecha de la visita con la instalación la comunica a la CCAA y a la entidad de acreditación (ENAC), pudiendo ser acompañados en la visita por representantes del órgano autonómico competente.

El verificador decidió no realizar visitas al emplazamiento de las instalaciones, basándose en los resultados de los análisis de riesgos y tras determinar que podía acceder a distancia a todos los datos pertinentes y que se cumplían las condiciones establecidas para no realizar las visitas (art. 32 del Reglamento 2067/2018). Este procedimiento se denomina verificación simplificada y en estos casos el titular de la instalación debió presentar solicitud previa ante la CCAA para recibir el consentimiento.

En algunos casos se realizó más de una visita anual, entre otros motivos por ser instalaciones complejas y cuando había que verificar los formularios de asignación de derechos de emisiones o de cambios de capacidad de las instalaciones, de acuerdo a la reglamentación aprobada.

Las instalaciones excluidas fueron visitadas cuando se verificó por primera vez un informe de emisiones del titular; cuando un verificador no hubiera efectuado ninguna visita al emplazamiento en los dos períodos de notificación que preceden inmediatamente al correspondiente a la solicitud; y cuando, durante el período de notificación, se hubieran producido modificaciones significativas del plan de seguimiento.

El verificador realizó las siguientes comprobaciones:

- Si las actividades de flujo de datos y los sistemas utilizados en el flujo de datos, estaban incluidos los sistemas informáticos mediante procedimientos analíticos.
- Si las actividades de control del titular estaban debidamente documentadas, ejecutadas y mantenidas y si eran eficaces para mitigar los riesgos inherentes.
- Si los procedimientos enumerados en el plan de seguimiento eran eficaces para mitigar los riesgos inherentes y los riesgos para el control, y asimismo si se habían aplicado, estaban suficientemente documentados y se mantenían de manera adecuada.

En el caso de que el verificador hubiera observado cambios en la capacidad, el nivel de actividad y el funcionamiento de la instalación que puedan repercutir en su asignación de derechos de emisión y que el titular de la instalación no hubiera notificado a la autoridad competente antes del 31 de diciembre del período de notificación de conformidad con el art. 24, apartado 1, de la Decisión 2011/278/UE, se incluirá en su informe de verificación una descripción de tales cambios y las observaciones correspondientes.

Una vez que los informes de emisión han sido verificados el titular de la instalación debe remitir al órgano autonómico competente, antes del 28 de febrero, el informe verificado sobre las emisiones del año precedente, que se ajustará a lo exigido en la autorización de emisiones.