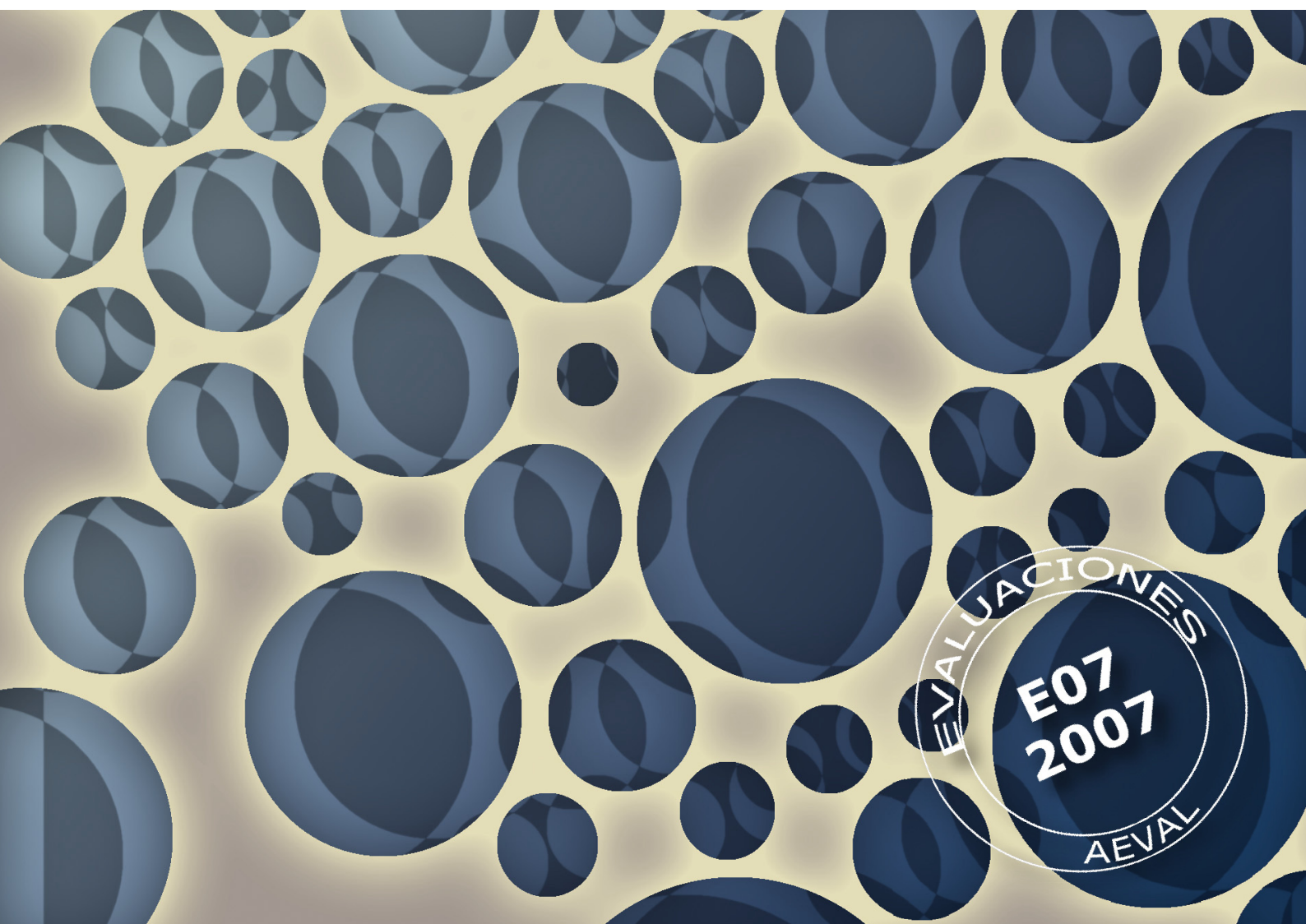


El registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

El impulso de la evaluación de los resultados de los programas y políticas públicas, así como el desarrollo de la transparencia, la mejora del uso de los recursos y la calidad de los servicios a los ciudadanos son prioridades del gobierno. Corresponde al Consejo de Ministros la aprobación anual de un conjunto de programas y políticas públicas que serán objeto de evaluación por la Agencia de Evaluación y Calidad, dentro de su plan de trabajo.

Así, y a propuesta del ministro de Administraciones Públicas, el Consejo de Ministros, en su reunión de 30 de marzo de 2007, acordó los programas y políticas públicas que serían objeto de evaluación en 2007: el Programa Nacional de Reformas de España; los trámites administrativos para la creación de empresas; el registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero; y, la calidad de los servicios de los museos de titularidad estatal.

La evaluación del Programa Nacional de Reformas de España se debería centrar en la incidencia de las medidas adoptadas para la racionalización del gasto farmacéutico; la efectividad de las políticas en materia de seguridad energética; los programas de fomento de las actividades de investigación, desarrollo e innovación; y, las líneas de financiación para el fomento de la actividad emprendedora.

Primera edición: 2008

© Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
<http://www.aeval.es>

Este informe es propiedad de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. Se puede reproducir libremente, en su totalidad o parcialmente, siempre que se cite la procedencia y se haga adecuadamente, sin desvirtuar sus razonamientos.

E07/2007

El registro nacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

Madrid, diciembre de 2007

Edita: Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

Catálogo general de publicaciones oficiales:

<http://www.060.es>

NIPO: 331-08-003-1



EL REGISTRO NACIONAL DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO (RENADE)

ÍNDICE

1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PRINCIPALES	5
2. LOS REGISTROS DE EMISIONES EN EL MARCO DE UN MERCADO INTERNACIONAL DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO	10
2.1. El contexto global: el mercado internacional de derechos de emisión	
2.2. El contexto europeo	
2.3. España. Adaptación a las normas comunitarias	
3. RENADE: INSTRUMENTO CONTABLE DEL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN ESPAÑA.....	16
3.1. Articulación de ámbitos de gobierno: autoridades implicadas en la dirección, gestión y administración del RENADE	
3.2. Funcionamiento del RENADE: procesos y operaciones de registro más importantes	
4. VALORACIÓN DE LA PUESTA EN MARCHA Y DEL FUNCIONAMIENTO DEL RENADE.....	21
4.1. Dirección del registro y coordinación entre autoridades competentes	
4.2. Funcionamiento del registro	
4.3. Percepción del servicio público RENADE	
4.3.1. Por los usuarios titulares de cuentas	
4.3.2. Por los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales	
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	31

En documento aparte se encuentran los Anexos de este informe



GLOSARIO DE SIGLAS

AC	Aplicación conjunta
AGE	Administración General del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CEOE	Confederación española de organizaciones empresariales
CMNUCC	Convención marco de Naciones Unidas sobre el cambio climático
CNMV	Comisión Nacional del Mercado de Valores
CR	<i>Community Registry</i>
DITC	Diario independiente de transacciones comunitarias
GEI	Gases de efecto invernadero
MDL	Mecanismos de desarrollo limpio
MMA	Ministerio de Medio Ambiente
NNUU	Naciones Unidas
OECC	Oficina Española del Cambio Climático
PNA	Planes nacionales de asignación de derechos de emisión
RCE	Reducción certificada de emisiones
RENADE	Registro nacional de derechos de emisión
SERINGAS	Sistema electrónico de registro de información
URE	Unidades de reducción de emisiones



1. Conclusiones y recomendaciones principales

El registro nacional de derechos de emisión (RENADE) es un instrumento clave para el establecimiento de un mercado de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) en España. El establecimiento de dicho mercado se enmarca en la iniciativa puesta en marcha por la UE para lograr que la Comunidad y sus Estados miembros puedan cumplir los compromisos asumidos de disminución de emisiones de GEI al ratificar el protocolo de Kioto sobre el cambio climático.

El RENADE forma parte del sistema comunitario de registros integrados y en este sentido ha de conformarse a lo establecido en el reglamento correspondiente de la Comisión que, a su vez, busca garantizar la compatibilidad del registro integrado comunitario, el diario independiente de transacciones comunitario (DITC), con el régimen del registro internacional establecido por la convención marco de Naciones Unidas. Al mismo tiempo, el funcionamiento del RENADE se apoya en un complejo sistema de reparto de competencias entre el Estado, competente en materia de legislación básica sobre la protección del medio ambiente y la actividad económica (susceptible de verse afectada por este novedoso mercado de emisiones), y las CCAA, competentes de la ejecución y la gestión medioambiental.

A la hora de evaluar en qué medida el RENADE está cumpliendo con las funciones que le han sido asignadas por el Estado español en virtud del marco legal establecido por la UE y los compromisos internacionales sobre el cambio climático, es importante tener bien presente el entramado competencial en el que se inscribe (tanto el supranacional como el derivado de nuestra estructura autonómica) y los numerosos actores que directa o indirectamente intervienen. El análisis de la articulación entre los distintos ámbitos de gobierno y su reflejo en los procedimientos clave de la actividad del registro forman así una parte importante de la evaluación, que viene a completar el análisis del funcionamiento de la herramienta contable y su soporte electrónico.

El RENADE está adscrito a la Oficina Española de Cambio Climático del ministerio de Medio Ambiente, que ejerce la dirección y la coordinación entre todos los órganos competentes, habiendo encomendado la gestión del RENADE a la Sociedad de Gestión IBERCLEAR, S.A., perteneciente al grupo Bolsas y Mercados Españoles, por un plazo que corresponde a los dos primeros periodos de asignación, 2005-2007 y 2008-2012, cuyos planes nacionales de asignación han sido ya aprobados. El mandato de gestión se apoya en un convenio de colaboración entre la citada empresa y el ministerio de Medio Ambiente.

La presente evaluación se ha centrado en el funcionamiento del RENADE durante el periodo 2005-2007, un periodo importante en la medida en que la experiencia obtenida debería ser útil con vistas a la puesta en marcha efectiva del mercado de derechos de emisión, entre 2008 y 2012, el primer periodo en que operará bajo el protocolo de Kioto ya activado. El balance hasta la fecha ha sido positivo,



confirmándose la hipótesis inicial de que se trata de un sistema muy estructurado en los ámbitos comunitario e internacional, y gestionado con criterios de estricta profesionalidad y eficiencia. Fruto del rodaje que ha supuesto el periodo 2005-2007 en la UE, se han ido efectuando ajustes y mejoras que encuentran su reflejo, entre otros, en una modificación del reglamento comunitario correspondiente y el establecimiento de un nuevo sistema informático, aún por ajustar en sus aspectos de utilización práctica por los administradores y los usuarios en cada Estado miembro. De ahí que las conclusiones y recomendaciones que surgen de la presente evaluación se limiten o bien a aspectos técnicos de detalle o bien a temas de mejora de la coordinación entre las administraciones. Por otro lado, se ha considerado útil el solicitar la aclaración de determinados aspectos jurídicos ligados al carácter nuevo de los derechos de emisión, que siguen siendo objeto de debate por los expertos y cuya solución sería conveniente anticipar de cara al desarrollo futuro del mercado.

El RENADE ha cumplido dos ciclos¹ completos de operaciones, las correspondientes a los años 2005 y 2006, con resultados globalmente satisfactorios, juicio que comparten los gestores y los usuarios consultados, las CCAA y los titulares de cuentas, fundamentalmente. Los gestores y los usuarios valoran de manera muy positiva el servicio de información y atención telefónica, y coinciden en señalar la necesidad de hacer más manejable para el usuario la aplicación informática. Entre las mejoras reclamadas por los usuarios se plantea el dotar al sistema informático de herramientas de explotación de los datos y de un mecanismo de comunicación que deje constancia a los usuarios y gestores de las operaciones realizadas.

En relación con la funcionalidad y la fiabilidad del sistema informático y de los datos registrados, se han detectado algunas disfunciones y errores en los ficheros analizados, que se podrían subsanar fácilmente en el nuevo período.

Primera recomendación

Se deberían incorporar mejoras en la aplicación informática, con un mayor atractivo y funcionalidad para el usuario, y herramientas para la explotación de la información. Sería útil, también, que el sistema generara notificaciones automáticas de las operaciones realizadas a los ordenantes, por ejemplo, vía correo electrónico.

Por otra parte, sería conveniente estudiar, con la participación de todas las administraciones y la sociedad IBERCLEAR, la posibilidad de mejora del sistema para que la inscripción de los actos de autorización, validación de las emisiones verificadas y la entrega anual de los derechos permita a los órganos competentes el más eficaz ejercicio de las funciones de seguimiento, vigilancia y control de las obligaciones de los titulares de las instalaciones ubicadas en su ámbito territorial.

¹ Un ciclo completo abarca desde la inscripción a principios de año de los derechos anuales asignados a cada instalación hasta la cancelación de los mismos una vez verificadas, inscritas y validadas las emisiones realmente efectuadas aquel año (junio del año siguiente).



Se han identificado algunos aspectos relativos a la concepción y el funcionamiento del RENADE que podrían mejorarse con vistas a reforzar el apoyo de las administraciones competentes, sobre todo, las CCAA, de manera que puedan ejercer sus funciones de la forma más eficiente posible, agilizando los procesos y reduciendo las cargas para los usuarios. Así, los plazos entre la fecha de expedición de la autorización de emisión y la apertura de la cuenta del titular de la instalación² en el RENADE vienen excediendo, según la información suministrada por las CCAA consultadas³ y algún usuario con múltiples cuentas de instalación abiertas, en casi dos meses el plazo previsto en el reglamento comunitario de 24 días. Por otro lado, para cumplir con los objetivos básicos de seguridad y fiabilidad de los registros es fundamental un sistema de intercambio y acceso a la información que sea lo más transparente y ágil posible.

Segunda recomendación

A los efectos de facilitar el cumplimiento del plazo de 24 días establecido en el reglamento comunitario para la apertura de una cuenta en el registro desde la fecha de recepción de la autorización de emisión, se recomienda que la Oficina Española de Cambio Climático e IBERCLEAR estudien la manera de simplificar y agilizar el procedimiento administrativo establecido y, en colaboración con las CCAA, vean de qué manera se puede mejorar la integración e intercambio de información entre los procesos de autorización y la apertura de la cuenta.

Las CCAA consultadas han expresado su deseo de una participación más activa de la AGE en el establecimiento de unos criterios homogéneos a la hora de aplicar los procedimientos de autorización y de verificación de los que son responsables. También echan de menos una participación más activa de la Oficina Española de Cambio Climático para resolver determinadas cuestiones de procedimiento o interpretación de normas y reglas aplicables a los procesos de registro. Al mismo tiempo, las CCAA solicitan que se les tenga más en cuenta en cuestiones de diseño del sistema y de los procedimientos ligados a las operaciones registrales.

² De conformidad con la normativa que regula el mercado de emisiones comunitario, los derechos de emisión se asignan a instalaciones previamente identificadas y a las que se otorga una autorización previa a emitir gases de efecto invernadero. Según la ley española que regula el mercado de emisiones, instalación es "toda unidad técnica fija donde se lleven a cabo una o varias actividades de las enumeradas en su anexo I" (categorías de actividades y gases incluidos en el ámbito de aplicación).

³ Las CCAA consultadas en esta evaluación han sido: Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana.

Tercera recomendación

Sería conveniente que la Oficina Española de Cambio Climático y las CCAA, de común acuerdo, profundizaran en el examen de las cuestiones que merezcan el establecimiento de criterios similares en el ámbito competencial de las autoridades autonómicas, para evitar interpretaciones y aplicaciones dispares que pudiesen afectar a las empresas de manera desigual en función de su localización.

Para ello, se deberían aprovechar los cauces existentes de participación de las CCAA en el seno de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, que cuenta ya con un grupo técnico establecido al efecto, para tener en cuenta la opinión y propuestas de mejora en relación con el diseño del sistema y los procedimientos ligados a las operaciones de registro.

Uno de los procedimientos que requeriría una homogenización de criterios de aplicación es el de la acreditación de los verificadores, competencia de las CCAA. Con carácter transitorio y hasta el 31 de marzo del 2006, se ha permitido la actividad de los verificadores acreditados según un procedimiento de adhesión voluntaria a cualquiera de los sistemas de gestión y auditoría medioambiental reconocidos. Al término de este período transitorio, las CCAA pueden establecer normas adicionales, tanto en lo que se refiere a las obligaciones del organismo de acreditación como a los criterios para la acreditación de los verificadores. Así lo ha hecho Cataluña mediante un decreto del año 2006. Se debería evitar que esta posibilidad derivara en una aplicación heterogénea de los procedimientos y de los criterios de verificación que afectasen de manera desigual a las empresas según su localización.

Por otro lado, y dado que en España se ha atribuido la competencia para la anotación o aprobación de las emisiones verificadas anualmente al órgano autonómico correspondiente, y no al verificador, sería importante tener claro cómo resolver situaciones de posible discrepancia entre las cifras de emisiones declaradas y verificadas por el titular y las inscritas por la CCAA correspondiente.

Cuarta recomendación

Convendría que la Oficina Española de Cambio Climático y las CCAA, de común acuerdo y como parte de su labor de coordinación, fomentaran la introducción de algún mecanismo similar que las ayude a hacer frente a las posibles contingencias derivadas de recursos interpuestos por discrepancias entre las emisiones declaradas y verificadas en una instalación y las validadas por la autoridad autonómica. Cataluña, por ejemplo, ha previsto la contratación de un seguro para cubrir las eventuales responsabilidades que puedan derivarse de este supuesto.



2. Los registros de emisión en el marco de un mercado internacional de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

2.1. El contexto global: el mercado internacional de derechos de emisión

El fenómeno del calentamiento global producido por la emisión a la atmósfera de gases de efecto invernadero (GEI) y sus efectos cada vez más perceptibles sobre el clima se ha convertido en una de las prioridades en las agendas de los gobiernos y una de las principales preocupaciones de la opinión pública en las sociedades contemporáneas, especialmente en los países desarrollados. La comunidad internacional, después de la entrada en vigor en 2005 del protocolo de Kioto que desarrolla la convención marco contra el cambio climático, y con el respaldo casi unánime de la comunidad científica⁴, parece haber emprendido el camino de los compromisos globales basados en el principio de la "responsabilidad común pero diferenciada" y la adopción de políticas orientadas a reducir de forma substancial las emisiones de este tipo de gases⁵. Los últimos compromisos sobre la reducción del volumen de emisiones adoptados por el Consejo Europeo de marzo de 2007⁶ otorgan a la UE un papel destacado en los esfuerzos encaminados a atajar este problema global.

El protocolo de Kioto incluye dos principios básicos sobre los que reposa el objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero: primero, los objetivos de disminución son globales, por lo que no importa, en principio, donde ocurra la reducción, y segundo, el objetivo de la disminución ha de producirse de la manera más eficiente posible, con el menor coste posible. Con esta lógica, se prevén tres mecanismos de flexibilidad:

- El comercio internacional de emisiones, mediante el cual los países podrán adquirir o transferir parte de su cuota de emisión a otro país.
- Mecanismos para un desarrollo limpio (MDL). Son unos mecanismos previstos para países desarrollados que inviertan en países en vías de desarrollo en proyectos tecnológicos de desarrollo sostenible. El país desarrollado añadirá a su cuota atribuida la reducción certificada de emisiones (RCE) por este tipo de

⁴ Ver el cuarto informe del panel intergubernamental sobre el cambio climático de Naciones Unidas (IPCC): <http://www.ipcc.ch/ipccreports/assessments-reports.htm>

⁵ Destaca el compromiso del G8 y el G5 de reducir en un 60% para 2050 las emisiones globales de 1990 y limitar la presencia de GEI en la atmósfera a 550 partes por millón. Los científicos consideran que a partir de ese límite, la probabilidad de que el incremento medio de las temperaturas supere los 2 grados centígrados a finales de este siglo aumenta, con los consecuentes efectos de carácter irreversible y, posiblemente, catastrófico.

⁶ La UE se compromete a reducir en un 30% para el año 2020 sus emisiones de 1990.

Documento accesible en:

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/93146.pdf



proyecto. A su vez, el país en vías de desarrollo se beneficiará de una financiación adicional y de inversión en tecnologías limpias.

- Aplicación conjunta (AC) o proyectos internacionales específicos, en los que un país desarrollado o en vías de transición (países del Anexo I del Protocolo) invierte en otro país del Anexo I produciendo unidades de reducción de emisiones (URE), que el país inversor contabiliza a su favor.

Estos mecanismos se integran y entran en juego en el mercado internacional de derechos de emisión, del que se describen a continuación las piezas fundamentales:

1) El establecimiento de derechos de emisión

Los derechos de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) se definen como el derecho subjetivo a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono a la atmósfera por instalaciones incluidas en el ámbito de la normativa del comercio de emisiones⁷.

La asignación de derechos es un acto administrativo por el que los Estados atribuyen a los titulares de determinadas actividades que dispongan de autorización para emitir GEI una cuota de estos derechos para su utilización durante un periodo limitado de tiempo (en general, asignaciones anuales en el marco de planes nacionales de asignación de duración limitada: cinco años a partir de 2008).

2) El mecanismo de comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero elegido: el sistema "cap and trade"

El sistema "cap and trade" fija límites globales de emisión, generando escasez para estimular el mercado. En síntesis, la modalidad implantada consiste en:

- la fijación de un límite máximo de emisiones que no puede rebasarse
- la asignación de unos derechos de emisión a las instalaciones con autorización de emisión
- la obligación periódica de entrega de una cantidad de derechos igual a la cifra verificada de emisiones de una instalación durante un año
- la posibilidad, para el cumplimiento de dicha obligación, de adquirir el número de derechos necesarios o, en su caso, de vender los excedentes habidos una vez cumplida dicha obligación

⁷ La asignación de derechos de emisión es la consecuencia política de la convicción, generalizada desde finales de los ochenta del pasado siglo en medios gubernamentales y organismos internacionales, de que la ausencia de derechos de propiedad sobre los recursos naturales es la causa última de su degradación. El artículo de Garret Hardin, "The tragedy of commons" y la escuela americana del "property rights approach" son algunos de los referentes teóricos de esta convicción dominante.



3) La integración en el mercado de emisiones de los mecanismos de desarrollo limpio y aplicación conjunta

Estos dos mecanismos flexibles quedan ligados al establecimiento del mercado internacional de emisiones al reconocerse, bajo determinadas condiciones y la supervisión de Naciones Unidas, la contabilización de los RCE (reducción certificada de emisiones) y los URE (unidades de reducción de emisiones) en las cuotas de emisión asignadas a los inversores de dichos proyectos.

4) El establecimiento de un sistema integrado de registros de asignación y transacción de derechos

Los registros constituyen los soportes contable e informativo de las unidades o certificaciones que reconocen los derechos de emisión asignados y sus transacciones, fruto del funcionamiento del mercado internacional de derechos establecido.

La efectividad de los derechos de emisión y su incorporación al tráfico jurídico depende del acto registral, que tiene un claro carácter constitutivo. De ahí la importancia del establecimiento de un registro centralizado del mercado internacional (el diario independiente de transacciones de Naciones Unidas) al que habrán de conectarse los registros de los participantes en dicho mercado. En el ámbito de la UE, el diario independiente de transacciones comunitario (DITC), al que se conectan todos los registros de los Estados miembros, incluyendo el registro español, el RENADE, asegura la conexión con el diario de Naciones Unidas.

5) El establecimiento de instrumentos financieros: los fondos de carbono

Los fondos de carbono se enmarcan dentro de los acuerdos impulsados por el Banco Mundial y suscritos con distintas entidades financieras para adquirir unidades que permitan cubrir las emisiones de CO₂. Estos fondos se dirigen a financiar la compra de emisiones de proyectos que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en países en vías de desarrollo y en economías en transición, a través de los mecanismos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta. Los fondos de carbono pueden ser de origen público, privado o mixto, así como de participación exclusiva o múltiple⁸.

2.2. El contexto europeo

⁸ La creación de diferentes figuras (Fondo Prototipo de Carbono, Fondo de Carbono para el Desarrollo Comunitario y el *Bio Carbon Fund* del Banco Mundial) que tienen en común la instrumentación mercantil y financiera, se ha arbitrado paralela y complementariamente a las exigencias del protocolo de Kioto, facilitando, a su vez, la creación de empresas de asesoramiento, diseño, negociación, ejecución y creación de proyectos en este campo.



El régimen que implanta el derecho comunitario⁹ se basa, por un lado, en una autorización administrativa declarativa del derecho abstracto a emitir GEI y de la capacidad de la instalación para medir sus emisiones; por otro lado, en la asignación, a través de los planes nacionales de asignación, de una cuota de derechos de emisión a las instalaciones autorizadas.

- o *La autorización de emisión*

El régimen de comercio de derechos de emisión se aplicará inicialmente a las emisiones de dióxido de carbono procedentes de instalaciones que incluyen grandes focos de emisión en sectores tales como la generación de electricidad, el refino, la producción y transformación de metales férreos, cemento, cal, vidrio, cerámica, pasta de papel y papel y cartón. En el ámbito de las actividades energéticas, se delimita el ámbito de aplicación a las instalaciones con una potencia térmica nominal de más de 20MW, incluidas las de cogeneración ligadas a cualquier tipo de actividad. Todas las instalaciones afectadas deberán disponer de una autorización previa para emitir.

- o *Los planes nacionales de asignación*

Los planes nacionales de asignación señalan las instalaciones y los titulares autorizados a emitir y las cuotas otorgadas por la UE a cada país y a cada actividad y titular. Constituyen el marco de referencia, vigente para cada uno de los períodos de tres y cinco años establecidos en la directiva. Los derechos de emisión de GEI son válidos, únicamente, para los períodos de vigencia de cada plan nacional de asignación¹⁰.

El número de derechos que se asigna debe ser coherente con los compromisos internacionales en materia de emisiones asumidos por cada país. El plan establece la metodología de asignación individual e incluye también una reserva para nuevos entrantes.

Los titulares de derechos que emitan por encima de su asignación deberán adquirir derechos para entregar una cuantía igual al volumen de sus emisiones verificadas mediante compra de derechos u otras unidades procedentes de mecanismos de desarrollo limpio (MDL) o aplicación conjunta (AC).

⁹ Las normas comunitarias principales relativas al establecimiento de un mercado de emisiones comunitario son la Directiva 2003/87 que establece el sistema europeo de comercio de emisiones (*European Trading Scheme*, ETS) y el Reglamento 2216/2004 relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros, modificado por el Reglamento 916/2007 de 31 de julio de 2007.

¹⁰ A partir del periodo 2008-2012, la directiva permite que un titular pueda arrastrar los derechos de un periodo a otro.



Los derechos de emisión tendrán carácter transmisible entre personas físicas o jurídicas en la Unión Europea. La Comisión europea, finalmente, además de regular el comercio de derechos de emisión y poner en marcha la dinámica de sus mecanismos esenciales, ha establecido también los instrumentos necesarios para su contabilización y control.

- o *El sistema integrado de registros de la UE*

El objetivo del establecimiento de un sistema de registros nacionales normalizado es garantizar que no se produzcan irregularidades en la expedición, la transferencia y la cancelación de derechos de emisión y que las transacciones sean compatibles con las obligaciones derivadas del mercado internacional gestionado por Naciones Unidas. Así, se crean:

- El sistema de registros normalizado y garantizado. Está compuesto por los registros nacionales que toman la forma de bases de datos electrónicas normalizadas y accesibles vía Internet. Dichas bases constan de elementos comunes de información y calendarios de funcionamiento armonizados.
- El diario independiente de transacciones comunitario (DITC), que además prevé un sistema eficiente de comunicación con el diario independiente de transacciones de Naciones Unidas.

De conformidad con la normativa comunitaria e internacional vigente en materia de acceso público a la información medioambiental, debe publicarse de manera periódica la información contenida en el sistema integrado de registros, supeditándolo a determinados requisitos de confidencialidad.

El DITC efectuará verificaciones de todos los procesos del sistema comunitario de registros que afecten a los derechos de emisión, las emisiones verificadas, las cuentas y las unidades de Kioto. Por su parte, el diario independiente de transacciones de Naciones Unidas efectuará verificaciones de los procesos relativos a las unidades de Kioto con el fin de garantizar que no se produzcan irregularidades. En la norma comunitaria se prevé que todos los registros de los Estados miembros, el DITC y el DIT de Naciones Unidas estén conectados entre sí antes del 1 de diciembre de 2007.

Una vez concluido el primer período de compromiso, 2008-2012, la comparación entre las emisiones asignadas y las disponibles en el DITC determinará si se ha cumplido con el límite de emisión asumido por cada país y por la UE en su conjunto.

2.3. España. Adaptación a las normas comunitarias.

La estrategia española de cambio climático se encuadra en el marco jurídico internacional y comunitario anteriormente descrito. España ha concretado su



compromiso con el acuerdo de limitar el incremento de las emisiones de CO2 para el período 2008-2012 en un 15% de las del año base, 1990.

En relación con los procesos clave de autorización y de establecimiento de un plan nacional de asignación, la normativa española¹¹ establece que:

- o Todas las instalaciones deben contar con una autorización de emisión de gases de efecto invernadero a partir del 1 de enero de 2005, cuyo otorgamiento corresponde al órgano competente que designe la comunidad autónoma en la que se ubique.
- o El plan nacional de asignación se aprueba por el Gobierno, a propuesta de los ministros de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Medio Ambiente y previo informe preceptivo del Consejo Nacional del Clima y de la Comisión de Coordinación de Política de Cambio Climático, al menos dieciocho meses antes del inicio del período correspondiente.

El primer plan nacional de asignación ha tenido un período de vigencia de tres años a contar desde el 1 de enero de 2005; el segundo ha sido ya aprobado y tendrá, como los sucesivos, un período de vigencia de cinco años, 2008-2012¹².

El plan nacional, basándose en criterios objetivos y transparentes establece para cada uno de sus períodos de vigencia:

- a) el número total de derechos de emisión que se prevé asignar
- b) el procedimiento de asignación
- c) la cantidad de reducciones certificadas de emisión (RCE) y unidades de reducción de emisiones (URE) que es previsible emplear
- d) El porcentaje de la asignación a cada instalación en el que se autoriza el uso de este tipo de créditos a su titular

La asignación de derechos para el período de tres años que se inició el 1 de enero de 2005 fue gratuita incluso en el caso de la reserva para nuevos entrantes. Para el periodo 2008-2012, no se prevén subastas de los derechos de emisión salvo en el caso, no seguro, de un eventual remanente de la reserva para nuevos entrantes.

¹¹ Ley 1/2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y Real Decreto 1264/2005, por el que se regula la organización y funcionamiento del registro nacional de derechos de emisión (RENADE).

¹² Los PNA 2005-2007 y 2008-2012 han sido aprobados por los Reales Decretos 1866/2004, de 6 de septiembre y 1370/2006, de 24 de noviembre, respectivamente.



3. RENADE: el instrumento contable del régimen de comercio de emisiones de gases de efecto invernadero en España

El registro nacional de emisiones (RENADE), que forma parte del sistema comunitario de registros integrado, es el instrumento a través del cual se asegura la publicidad y permanente actualización de la titularidad y control de los derechos de emisión. El RENADE tiene por objeto la inscripción de la expedición, titularidad, transmisión, entrega, retirada, cancelación y demás transferencias de los derechos de emisión. Asimismo, inscribe la suspensión de la capacidad de transmitir derechos de emisión en los supuestos previstos en la normativa vigente.

Al abordar la evaluación del funcionamiento del RENADE en tanto que instrumento básico del establecimiento de un mercado de derechos de emisión en España, es preciso, como paso previo, estudiar, además de su regulación normativa, la distribución de competencias entre administraciones implicadas en las diferentes fases de sus procesos (autorización, asignación y verificación, fundamentalmente) y analizar los procedimientos y la consistencia de las operaciones de registro más importantes.

Un criterio de peso considerado en la evaluación es el de la necesaria cooperación y colaboración de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. La propia Ley 1/2005 especifica que ambas se deben suministrar la información que obre en su poder sobre metodologías aplicables a los diferentes sectores, mejoras tecnológicas y cualquier otra cuestión relevante a efectos de la autorización de emisión, de la verificación de las emisiones, de la asignación individualizada de derechos de emisión, o de los proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta del protocolo de Kioto.

3.1. Articulación de los ámbitos de gobierno: autoridades implicadas en la dirección, gestión y administración del RENADE

Competencias de la Oficina Española de Cambio Climático

El RD 1264/2005 adscribe el RENADE a la Oficina Española de Cambio Climático, a quien se atribuye: la dirección de la actividad del registro, la coordinación con los órganos competentes y la aprobación de una serie de resoluciones que directamente inciden sobre la administración del registro y sus cuentas; en concreto:

- La apertura y cierre de cuentas
- La atención de peticiones de información y embargo de cuentas formuladas por las autoridades judiciales o administrativa
- La expedición de derechos de emisión
- La suspensión de la capacidad de transmitir
- En general, cuantos actos o resoluciones de carácter jurídico deban dar soporte a la actividad concreta del registro.



España notificó a la Comisión, en cumplimiento del reglamento comunitario, que el administrador de su registro es la Oficina Española de Cambio Climático.

Competencias de las CCAA

Las CCAA ostentan la competencia para la expedición de las autorizaciones de emisión, condición previa para someterse a las obligaciones del sistema y poder recibir una asignación de derechos de emisión que concretaría el derecho genérico a emitir GEI. Las CCAA son también responsables de la inscripción en el registro de las emisiones verificadas. Es también competencia de las CCAA la revocación de las autorizaciones de emisión.

Funciones de la Comisión de Coordinación

La Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático se crea en virtud de la Ley 1/2005 y tiene un papel significativo al incluir entre sus funciones la de órgano de coordinación y colaboración entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en esta materia, incluyendo, por ejemplo, el intercambio de información en materia de verificación de emisiones.

Autoridad nacional de los mecanismos basados en proyectos del protocolo de Kioto

Para ejercer como autoridad nacional designada para los mecanismos de flexibilidad del protocolo de Kioto (MDL y AC) se establece en la Ley 1/2005 otra Comisión interministerial en la que estará también un representante designado por las CCAA. La Oficina de Cambio Climático ejerce funciones de secretariado. Entre los cometidos de la autoridad nacional se incluye la propuesta al Consejo de Ministros del reconocimiento de las unidades de reducción obtenidas en aplicación de los citados mecanismos (URE y RCE) para el cumplimiento de las obligaciones anuales de entrega de derechos de emisión. Incluye también en sus funciones el promover la suscripción de convenios de colaboración con las CCAA para fomentar y desarrollar la aplicación en España de los citados mecanismos de flexibilidad basados en proyectos.

Gestión material del registro

Por acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de noviembre del 2004 se ha encomendado la gestión material¹³ del RENADE a la Sociedad de gestión de los sistemas de registro, compensación y liquidación de valores, S.A. (IBERCLEAR S.A.).

IBERCLEAR pertenece al grupo Bolsas y Mercados Españoles, sociedad holding de Mercados y Sistemas Financieros, S.A. La gestión del RENADE se lleva a cabo dentro del segmento de negocio "Liquidación" cuyas actividades fundamentales son el registro, compensación y liquidación de operaciones de renta variable, renta fija privada y deuda pública.

¹³ El término exacto utilizado en dicho acuerdo y en el convenio firmado posteriormente entre el ministerio de Medio Ambiente es el de "llevanza" del registro. Se ha preferido utilizar el término gestión material por razones de claridad, interpretando que el término "llevanza" ha quedado en desuso más allá de la terminología puramente contable.



El plazo de la encomienda termina en 2012, coincidiendo con la finalización del segundo plan nacional de asignación 2008-2012 (primer período de compromiso del protocolo de Kioto). El ministerio de Medio Ambiente, autoridad de la que depende el registro, será el cauce de comunicación entre IBERCLEAR S.A. y la Comisión interministerial que ejerce como autoridad nacional de los mecanismos flexibles del protocolo de Kioto.

El detalle de las funciones encomendadas a IBERCLEAR, los aspectos relacionados con la propiedad y la gestión del soporte informático y el régimen económico del registro (analizado más adelante) se establecen mediante un convenio firmado entre el ministerio de Medio Ambiente y la propia IBERCLEAR. El ministerio adquirió en 2005 una licencia de uso para el periodo 2005-2007 de la aplicación informática SERINGAS, utilizada por varios Estados miembros de la UE, y la puso a disposición de IBERCLEAR, de acuerdo con lo previsto en el citado convenio. Desde julio de 2007, la aplicación SERINGAS ha sido substituida por una nueva aplicación desarrollada por la UE, denominada *Community Registry* (CR), cuya implantación todavía no ha terminado.

3.2. El funcionamiento del RENADE: procesos y operaciones de registro más importantes

En el Anexo II del informe se presentan con detalle los diagramas de flujo de los principales procesos contables del RENADE y se incluye información sobre la estructura de las cuentas y los titulares. A continuación se describen brevemente los procesos y operaciones más relevantes.

Autorizaciones de emisión

Se trata de la autorización exigida a las instalaciones que desarrollan actividades enumeradas en el anexo 1 de la ley 1/2005. Es un acto de carácter preconstitutivo. Aunque no crea el derecho, es la condición necesaria para que se puedan asignar derechos de emisión a una instalación. El órgano competente de la CA que la concede es el responsable de su notificación al RENADE. La ausencia de dicha autorización para una instalación del tipo de las contempladas en el anexo I de la ley 1/2005 determinaría la ilegalidad de su funcionamiento al no estar autorizada a emitir GEI.

Las Comunidades Autónomas tienen que comunicar al RENADE las resoluciones de otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones, en el plazo de 10 días desde la fecha de la resolución.

Expedición de derechos

Una vez aprobado por el Consejo de Ministros el plan nacional de asignaciones, en el que constan las asignaciones globales, sectoriales y por instalación para un período determinado, la Oficina de Cambio Climático comunica al RENADE los datos



necesarios para efectuar el registro inicial. Este acto registral es el que da lugar al nacimiento de los derechos de emisión, a partir del cual pueden entrar en el tráfico jurídico durante su período de validez.

Transferencias de derechos

Es la operación del registro que refleja el movimiento de derechos entre distintas cuentas. Es el núcleo de las operaciones registrales. Pueden ser transferencias dentro del RENADE (en cuyo caso se realizan en base a las instrucciones de los titulares de cuenta) o bien con otro registro, siempre que se cumplan las reglas establecidas en la norma comunitaria¹⁴ y se reciba la conformidad del registro receptor. En todo caso, todas las transferencias son objeto de control por parte del DITC.

Verificación de emisiones y entrega de derechos

El proceso de verificación es fundamental para el funcionamiento del mercado de emisiones al determinar su resultado la obligación anual de entrega de derechos por el titular y el saldo de derechos que implicará la necesidad de adquirir derechos adicionales o la posibilidad de vender los excedentes.

Los titulares de derechos de emisión tienen la obligación de remitir al órgano competente el informe verificado¹⁵ sobre las emisiones del año precedente. Si el órgano autonómico competente da su conformidad al informe verificado de la instalación procederá a inscribir el dato sobre emisiones del año precedente en la "tabla de emisiones verificadas". Si el órgano autonómico competente discrepara del informe verificado, notificará al titular de la instalación la existencia de discrepancias, la propuesta de resolución de éstas para considerar satisfactorio el informe y, en su caso, su estimación de las emisiones.

Cancelación y retirada

Es el acto en virtud del cual caduca la validez de los derechos asignados por el PNA e inscritos en el RENADE.

Extinción de autorizaciones

Con carácter general, el RENADE no transferirá derechos a la cuenta del titular cuya autorización se haya extinguido por alguna de las causas de cierre de la instalación, falta de puesta en funcionamiento ó sanción.

¹⁴ Solo podrán transferirse a, o desde, una cuenta de un país participante en el protocolo de Kioto o en el registro del mecanismo de desarrollo limpio en los casos previstos por la directiva comunitaria.

¹⁵ El informe deberá ser verificado de conformidad con lo dispuesto en el anexo IV de la Ley 1/2005.



Consideraciones generales relativas al registro de transacciones

Todos los procesos relativos a las cuentas y a las emisiones verificadas, así como los de transferencia entre cuentas, se darán por finalizados cuando el DITC haya notificado al RENADE que no ha detectado discrepancia alguna en la propuesta enviada por este y el registro vuelva a reenviar al DITC la confirmación de que ha actualizado los datos con arreglo a la propuesta, modificando las discrepancias en caso de que las hubiera.

La Resolución de 8 de febrero de 2006 del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas establece que los titulares de las instalaciones contabilizarán los derechos de emisión que se les hayan asignado en el PNA como un activo¹⁶, al igual que las compras de derechos de emisión que puedan realizar en el mercado de derechos. Es claro que, como consecuencia de formar parte de un patrimonio, pueden ser objeto de embargo o verse afectados en procedimientos concursales, así como ser susceptibles de servir de garantía en operaciones de crédito u otras. Sería útil en este sentido que, como complemento al estudio de la naturaleza de los derechos de emisión por parte de juristas y expertos y de cómo proceder a su inserción en el ordenamiento jurídico español (en particular, en relación con el régimen concursal o con instituciones civiles o mercantiles de garantía), la OECC promoviese el estudio de las implicaciones que en materia de gestión material del registro pudieran tener determinados supuestos. El objetivo sería el anticipar determinadas necesidades en materia de procedimiento e inscripción en el RENADE derivadas, o bien de cambios de titularidad de los derechos de emisión de determinadas instalaciones como consecuencia de procedimientos excepcionales (concurso o de embargo, por ejemplo) o bien de su utilización como garantía o fianza en operaciones de carácter mercantil o privado (operaciones de crédito, por ejemplo).

¹⁶ En la cuenta 216 "Derechos de emisión de gases de efecto invernadero"



4. Valoración de la puesta en marcha y del funcionamiento del RENADE

España ha sido el noveno país de la UE en incorporarse al sistema de registros. Antes lo habían hecho Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Reino Unido y Suecia.

El RENADE, aunque con algunos retrasos iniciales en su puesta en marcha, ha cumplido ya dos ciclos completos de operaciones de registro, desde la expedición de derechos hasta su cancelación. El resultado de la implantación del RENADE y el de su gestión son valorados, en general, de manera satisfactoria por las CCAA y los usuarios de RENADE consultados. Se señala, además, una progresiva mejora cada año, considerando tanto el nivel de emisiones verificadas y anotadas en el registro como el de entrega de derechos.

Partiendo del análisis del contexto en el que se inscribe el RENADE, la evaluación del registro desde su establecimiento en 2005 se ha centrado en tres aspectos principales: la articulación entre los diferentes ámbitos de gobierno y la de estos con la entidad privada que tiene encomendada la llevanza; el funcionamiento efectivo del registro (fiabilidad, consistencia y calidad de los datos, soporte informático y costes); y, la percepción del servicio por parte de los usuarios y de otros agentes sociales interesados en el campo medioambiental.

Los resultados que se resumen a continuación y que sustentan las conclusiones y recomendaciones finales, se han basado en, primero, el análisis documental de la normativa aplicable y en la documentación facilitada por IBERCLEAR (Manual de procedimiento RENADE); segundo, el análisis de los datos extraídos de los ficheros del sistema suministrados por la sociedad gestora; tercero, la recopilación de información suministrada por el administrador y los principales agentes interesados (OECC, responsables y gestores de las CCAA, organizaciones sindicales, ONG, CEOE) mediante entrevistas en profundidad; y, cuarto, la realización de una encuesta a los usuarios del servicio (en el Anexo I se encuentra el detalle de la metodología y la ficha técnica de la encuesta con los principales resultados).

4.1. Dirección del registro y coordinación entre las autoridades competentes

Coordinación entre la AGE y las CCAA

Como evidencia el reparto de competencias en relación con las principales operaciones registrales del RENADE, son las CCAA las que asumen el mayor peso. En la práctica, las CCAA no sólo se han ocupado de la gestión que supone la implantación y funcionamiento del sistema (procedimiento de autorización y de



verificación fundamentalmente), sino también del asesoramiento a los titulares de instalaciones y los usuarios del servicio RENAE en su región¹⁷.

El análisis de los procedimientos en vigor muestra la conveniencia de mejorar la integración de las actuaciones de las administraciones en determinadas etapas del proceso. Esto permitiría simplificar determinados trámites.

En relación con los procesos de gestión, en los que están implicadas las CCAA, se subrayan las siguientes cuestiones:

- El proceso de autorización de emisión y la apertura de cuenta

Los procedimientos de solicitud de autorización de emisión y de apertura de cuenta en el registro se tramitan actualmente ante administraciones distintas (las CCAA en el primer caso y la AGE, a través de IBERCLEAR, en el segundo) y, en algún caso, se practican exacciones distintas. Ambos procedimientos están estrechamente ligados y abocados a un fin común, la posibilidad de que se puedan asignar e inscribir los derechos de emisión de cada instalación, acorde con lo que decida el Consejo de Ministros en virtud del PNA.

Los representantes de las CCAA consultadas¹⁸ y algunos usuarios con múltiples cuentas de instalación abiertas en el registro plantean la conveniencia de simplificar el proceso de autorización que, una vez obtenida, debería producir la apertura de cuenta automática para sus titulares, sin otros trámites. Esto evitaría el alargamiento excesivo del proceso y contribuiría también a reducir los costes de gestión.

La autorización de emisión ni se inscribe en la Oficina de Cambio Climático ni está informatizada, lo que impide un seguimiento y una verificación eficaz del cumplimiento de los plazos previstos por la Ley 1/2005 entre la autorización y la apertura de la correspondiente cuenta. Dicho plazo, en el caso de las CCAA consultadas, está excediendo en más de dos meses el plazo de veinticuatro días establecido.

- El proceso de verificación

En cuanto al proceso de verificación, la norma básica que regula la actividad de los verificadores es el RD 1315/2005. Lo que señalan los datos obtenidos en la evaluación es que se han echado en falta criterios técnicos básicos, coordinados y articulados por la Administración Central para poner en marcha los protocolos de actuación que hubieran evitado la disparidad actualmente existente entre CCAA en esta materia. Cada CA ha resuelto las cuestiones de verificación según sus propios criterios, aunque la mayoría de las consultadas ha mostrado su deseo de compartir

¹⁷ En esta labor de asesoramiento, también participan la Oficina Española de Cambio Climático y el propio RENAE.

¹⁸ Andalucía, Cataluña, Madrid y Comunidad Valenciana.



criterios más uniformes, que debieran ser impulsados y coordinados por la Administración central. Los trabajos del grupo técnico de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático apuntan una mejora en esta área.

En la misma línea, las CCAA consultadas muestran su deseo de que la Administración central intervenga de manera más activa cuando surgen disparidad de criterios en cuanto a protocolos, procedimientos o normas de menor rango, cuya aplicación convendría armonizar. Una casuística particular señalada por las CCAA y los usuarios, y que se menciona aquí a modo de ejemplo, es la que plantea la necesidad de apoderamiento específico de los titulares para la apertura de cuentas. Este requisito, que forma parte del contrato firmado entre IBERCLEAR y la sociedad que solicita la apertura de una cuenta en el registro, ha planteado problemas para algún solicitante constituido como organismo público (caso de dos hospitales en la Comunidad de Madrid). Dichos organismos han tenido problemas a la hora de ver reconocidos por IBERCLEAR los documentos que apoderan a sus gerentes públicos. Una intervención directa y aclaratoria de la Oficina de Cambio Climático en este tipo de situaciones ayudaría a una resolución más rápida de estas cuestiones.

Como contrapunto a lo anterior, las CCAA consultadas desearían una mayor participación en la formulación de ideas sobre el conjunto del sistema y su funcionamiento, haciendo más efectiva entre otras su participación en la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático o en las reuniones periódicas con la Comisión europea y el administrador del DITC, a la que a veces son invitados sus representantes en calidad de acompañantes de la Oficina de Cambio Climático e IBERCLEAR. Si bien las CCAA valoran positivamente la disposición de la Administración central a cooperar, son críticos con los resultados alcanzados en relación con las propuestas que plantean.

Relación entre las autoridades competentes y el gestor material (IBERCLEAR)

Una cuestión de interés, estrechamente ligada al epígrafe anterior, es la referida a la delimitación de responsabilidades entre la Oficina Española de Cambio Climático e IBERCLEAR en relación con la administración del registro y, por tanto, en la relación de ambos con las autoridades competentes en las CCAA.

El reparto de funciones que se establece en la práctica entre la Oficina Española de Cambio Climático y el gestor material del registro, IBERCLEAR, otorga la gestión directa a este último en la mayoría de las cuestiones relativas a la apertura y cierre de cuentas, atención de peticiones de información y demás actos o resoluciones que dan soporte a la actividad del registro. Esto hace que el interlocutor de las autoridades competentes de las CCAA sea casi siempre IBERCLEAR, lo que habría llevado a alguno de los representantes de las CCAA consultadas a tener a éste último por responsable último de la administración del registro.

El reparto de funciones descrito, que se valora en general como positivo tanto por los usuarios como por las CCAA en cuanto a la agilidad y la eficacia en la gestión, no



supone un problema en sí, si bien las CCAA consultadas señalan que se sentirían más seguras con una presencia más directa de la Oficina a la hora de realizar determinadas operaciones importantes de registro.

4.2. Funcionamiento del registro

Al contabilizarse los derechos de emisión como un activo, forman parte del patrimonio de las empresas y pueden ser objeto de embargo o verse afectados en procedimientos concursales, así como servir de garantía en operaciones de crédito u otras. Sin embargo, no parecen haberse establecido, por el momento, procedimientos internos para hacer frente a estas situaciones.

Análisis de las transacciones realizadas en 2006

La explotación de los ficheros suministrados por IBERCLEAR en el curso de esta evaluación ha permitido analizar la totalidad de las "cuentas de instalaciones" (1.049) y de "las cuentas de personas" (41). Los hallazgos más destacables de esta explotación son:

- Se han detectado errores en los datos de identificación de las instalaciones: el código PERMIT de identificación es incorrecto en 5 casos, la provincia o el código postal son incorrectos en 18 casos y la comunidad autónoma lo es en 12 casos.

Algunos de estos errores podrían tener su origen en la posibilidad, admitida por el representante de IBERCLEAR, de que algunas CCAA, en el inicio de implantación del sistema, por deficiencias de la aplicación, hayan podido alterar datos de instalaciones previamente grabados por otras. Esto reflejaría la carencia de procedimientos suficientes de trazabilidad y consistencia de las operaciones de registro¹⁹. La aplicación ha sido perfeccionada con posterioridad, mejorándose muchos de los problemas iniciales, aunque no se hayan acabado de arreglar todavía todos los errores de la fase de grabación masiva inicial.

Con posterioridad, la queja ha sido, por el contrario, la imposibilidad para las CCAA de modificar los datos erróneos que ellas mismas notaban después de una grabación. El sistema no permitía modificar nada una vez convalidada la grabación.

En la actualidad, a partir del Reglamento 916/2007, de 31 de julio, el sistema admite modificaciones manuales de los errores detectados, lo que mejorará algunos de los problemas detectados en esta evaluación.

¹⁹ La respuesta de los responsables de IBERCLEAR S.A. a este tipo de cuestiones ha sido que tales inscripciones eran consecuencia de instrucciones recibidas del MMA o de la Comunidad Autónoma correspondiente en unos casos y, en otros, no han sabido o podido aclarar el origen de los errores.



- El cruce de instalaciones con derechos asignados y emisiones verificadas proporciona la tabla siguiente:

	Asignados	No Asignados	Total
Con E. Verificadas	961	43	1.004
Sin E. Verificada	24	21	45
	985	64	1.049

Como puede verse, hay 43 instalaciones cuyas asignaciones de derechos no se contabilizaron y, sin embargo, aparecieron registradas en las emisiones verificadas. Se trata de instalaciones que no figuraban en el PNA 2005-2007 y que, sin embargo, entraron en funcionamiento en dicho periodo. Son los llamados nuevos entrantes, a los que se abonaron en cuenta los derechos de emisión correspondientes en virtud de las oportunas resoluciones del ministerio de Medio Ambiente, pero no fueron anotados en la correspondiente tabla de asignaciones del RENADE porque, según su administrador, el reglamento vigente hasta julio de 2007 no preveía que se computaran estadísticamente como tales.

- Según los datos facilitados por IBERCLEAR, las transacciones realizadas en 2006 y registradas en el RENADE fueron las siguientes:



SECTORES ²⁰	Derechos asignados (Miles)	Compras (Miles)	Nº Transacc	Ventas (Miles)	Nº Transacc
Arrabio y acero	11.207	308	7	7.254	15
Cemento	30.846	260	21	419	19
Cerámicas	6.511	378	94	685	85
Combustión	105.770	73.264	211	44.937	266
Coquerías	26				
Minerales metálicos	204				
Papel	5.625	382	35	993	72
Refinerías de hidrocarburos	15.251	816	10	98	9
Vidrio	2.721	50	8	484	55
SUBTOTAL	178.161	75.457	386	54.870	521
Cuentas de persona		35.203	600	27.927	368
Cuentas de otros registros		7.097	342	34.960	439
SUBTOTAL		42.300	942	62.887	807
TOTAL		117.757	1.328	117.757	1.328

El resultado más destacado es que los sectores compradores son Combustión (generación y cogeneración eléctrica) y Refinerías de hidrocarburos, lo que responde al hecho, recogido en el informe de aplicación de la Ley 1/2005, de ser los sectores en los que las emisiones verificadas superan la asignación realizada por el PNA. El déficit de estos sectores se cubre con el superávit que se ha producido en el resto de los sectores y, mayoritariamente, con las adquisiciones de derechos desde terceros países.

Resultados de las entrevistas realizadas con las CCAA y algunos usuarios

En estas entrevistas se han puesto de manifiesto, entre otras, las siguientes cuestiones:

²⁰ La ley 1/2005 establece que las personas físicas o jurídicas, aparte de las instalaciones, pueden adquirir derechos de emisión. Necesitarán para ello abrir previamente una cuenta de haberes en el RENADE. Son las denominadas "cuentas de persona". Es importante señalar que el propietario de una instalación también puede ser titular de una cuenta de persona. Las llamadas "cuentas de otros registros" son las cuentas incluidas en registros de derechos de emisión de gases de efecto invernadero distintos del RENADE.



- El sistema informático y de comunicaciones se revela fundamentalmente robusto y sin problemas de fiabilidad.
- Están razonablemente satisfechas del funcionamiento práctico del registro, aunque reconocen que algunos de sus procedimientos no han tenido ocasión de experimentarlos (por ejemplo, los sancionadores) y que no tienen previstos algunos supuestos que pudieran plantearse en una situación de mayor dinámica de mercado, como los de tener que devolver, en virtud de resolución judicial, derechos ya entregados en el caso de emisiones inscritas en discrepancia con las verificadas por el titular de la instalación.
- El servicio de información y atención telefónica es valorado muy positivamente y sólo se señala como problema los largos tiempos de espera en fechas puntuales.
- La aplicación informática SERINGAS no facilitó el trabajo de los gestores de las CCAA al carecer de herramientas elementales para su explotación (por ejemplo, descarga de datos en formato de hoja de cálculo) que aumentaran su productividad. Estos problemas se han agudizado desde julio de 2007, fecha en que entró en funcionamiento la nueva aplicación informática, el *Community Registry* (CR), comentado anteriormente, que todavía está en fase de desarrollo.
- Respecto de la información, al inicio se recibía mucha información (excesiva en opinión de algunas, dado el carácter comercial de la misma). Sin embargo, tras el cambio de aplicación informática en julio del 2007, se señala una gran opacidad.
- En cuanto a las restricciones y retroalimentación del sistema, se señalan algunas restricciones de información. No se emite ninguna comunicación cuando se efectúa una inscripción de emisiones verificadas por las CCAA ni de las transacciones realizadas por los demás titulares de cuentas del territorio de su comunidad, ni mucho menos de las que se realizan en otras comunidades. Otros registros, por ejemplo, el danés, emiten automáticamente un correo electrónico con los datos esenciales de la operación ordenada. Tanto las CCAA como los usuarios que utilizan el sistema con mayor frecuencia reclaman un sistema análogo al danés que garantice la trazabilidad de las operaciones.
- Algunas CCAA destacan la morosidad de los procesos de verificación de las emisiones por parte de los verificadores. En Andalucía, de doscientas verificaciones realizadas en 2006, se han tenido que reclamar 150 a ENAC (entidad nacional de acreditación y certificación), si bien esta lentitud no ha tenido consecuencias que supongan modificaciones en las obligaciones anuales de entrega de derechos.
- Cataluña es la única CA que ha establecido normas adicionales regulando el sistema de acreditación de verificadores de informes de emisión de gases de efecto invernadero, estableciendo un registro de verificadores en su ámbito territorial. Esta CA ha establecido asimismo un sistema de tasas por la expedición de las autorizaciones de emisión. Algunas CCAA se han limitado a establecer registros de



verificadores. Aparte de Cataluña, las demás CCAA consultadas han sugerido la necesidad de uniformar criterios y homologar los procedimientos con la participación y sugerencias de todas.

- El proceso de apertura de las cuentas supera en unos dos meses el plazo establecido para ello. Los usuarios consultados reclaman la instauración de procedimientos electrónicos de administración del proceso.
- Se concede la mayor importancia a la autorización de emisión prevista en el artículo cuarto de la ley 1/2005 y se entiende que ese acto es el que debiera abrir el procedimiento de registro de derechos. En la actualidad se lo notifican a la OECC.

Soporte informático

Los datos recogidos sobre el soporte informático plantean dos tipos de cuestiones:

- De funcionamiento

El funcionamiento ha estado sometido a los condicionamientos de la aplicación impuesta por la UE y a los cambios, pruebas y ajustes que no han quedado del todo resueltos en este período.

El proceso se ha iniciado con una aplicación informática que, recientemente, en julio del 2007, se ha cambiado por otra, el *Community Registry* (CR), que ha sido proporcionado por la Comisión europea.

La opinión de las CCAA es que se trata de una aplicación útil para las funciones del RENADE, pero que requiere adaptaciones para una mejor explotación por su parte. La OECC ha emprendido ya acciones encaminadas a resolver este problema, aunque su coste está pendiente de ser estimado, así como establecer el mecanismo de financiación más adecuado.

Los órganos competentes de las CCAA consultados señalan que el cambio de aplicación ha producido mayor opacidad en la información y una más dificultosa explotación por su parte, que les obliga a trabajar con otras aplicaciones en paralelo para tratar los datos. Según información facilitada por la OECC, en otros Estados miembros (Alemania, Dinamarca, Bélgica, Luxemburgo, Portugal) se están encontrando dificultades similares con el uso de la aplicación CR, por lo que se tiene el propósito de llevar el tema para su discusión al grupo técnico de la Comisión de Coordinación a fin de encontrar la solución más adecuada para el restablecimiento de las prestaciones requeridas por las CCAA.

Costes relacionados con la prestación de los servicios del RENADE

La prestación de los servicios del RENADE genera dos tipos de costes: los de implantación del sistema y los de gestión de las cuentas. Estos últimos son los que,



basándose en lo establecido en el artículo 74 del reglamento comunitario, podrían ser financiados mediante tarifas específicas.

En el convenio de colaboración entre IBERCLEAR y el MMA se ha establecido el llamado "Régimen económico del registro nacional", en el que se estiman los costes de implantación y gestión del RENADE para el período 2005-2007. En el anexo de dicho convenio se estiman también los ingresos previstos por las tarifas que más tarde fueron reguladas por la Orden MMA 1445/2006, de 9 de mayo. Se prevé asimismo la posibilidad que el MMA realice pagos parciales a cuenta de la cantidad anual a aportar, de los que se descontarían los ingresos percibidos por las mencionadas tarifas.

Del análisis de los costes de gestión del año 2006 (585.824 €), y la previsión de ingresos por tarifas prevista para el año 2007 (775.000 €), puede deducirse que los costes de implantación y funcionamiento del RENADE se están financiando adecuadamente, sin que ello suponga, por regla general, una carga excesiva sobre las empresas y los usuarios del servicio.

4.3. Percepciones del servicio público RENADE

4.3.1. Por lo usuarios titulares de cuentas

A continuación se exponen los principales resultados de la encuesta realizada en el marco de esta evaluación y cuyo detalle se incluye en el Anexo I.

La valoración global del servicio prestado por RENADE es de 7,4 en una escala de 0 a 10, sin que existan diferencias significativas entre los diferentes segmentos de actividad. Además, solo un 2,3% de los entrevistados dan puntuaciones por debajo de 5. Cabe calificar como alta la satisfacción con el servicio.

Cuando se examina la valoración de cada uno de los aspectos que caracterizan el servicio encontramos que los aspectos mejor valorados son "Amabilidad y cortesía empleados" (8,3) y "Buena voluntad personal para ayudar" (8,1) del servicio de atención telefónica que, en escasos casos, menos del 2%, recibe calificaciones negativas en cuanto a su capacidad, disposición, trato y puntualidad para resolver dudas, preguntas o reclamaciones.

Los que obtienen una valoración más baja son "Sencillez del registro de entrega" (7,1), "Sencillez del registro de transacciones de compra y venta" (7,0), "Facilidad de uso del interfaz de usuario" (6,8), "Coste del personal que gestiona las cuentas" (6,7), "Atractivo del interfaz del usuario" (6,6) y "Coste de mantenimiento" (6,4).

Los trece aspectos restantes recibieron valoraciones comprendidas entre 7,4 y 7,9.

Los seis aspectos con valoraciones más bajas rebajan la valoración global y podemos agruparlos en dos categorías: "Coste" y "Atractivo y facilidad de uso".



El análisis estadístico, basado en una agrupación de los criterios de valoración en cuatro categorías, revela que el grupo “Atractivo y facilidad de uso” es el factor con mayor peso (0.561) en la valoración global²¹. Así, pues, debería prestarse especial atención a la mejora de la facilidad de uso del sistema informático, del atractivo del mismo y la sencillez del registro de entrega, por este orden. De hecho, la mejora de la funcionalidad y facilidad de uso del sistema es reclamada por el 28% de los usuarios (representando el 67,5% de las sugerencias de mejora).

Otras sugerencias de mejora señaladas son alargar el plazo de validez de las claves de acceso (7,2%) y ampliar el horario de atención al público de RENADE.

4.3.2. Percepción del RENADE por agentes sociales y organizaciones no gubernamentales

El grado de conocimiento del RENADE por parte de los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales integrantes del Consejo Nacional del Clima (*Greenpeace*, *Ecologistas en Acción*, *WWF-Adena*, los sindicatos *UGT* y *Comisiones Obreras*, *CEOE*, ...) es muy bajo. Aunque han seguido las noticias de su proceso de implantación, apenas conocen su funcionamiento, señalando que, además, la información de la *web* del registro es muy limitada, bastante opaca respecto de los datos de interés y restringida a los usuarios. La mayoría de los agentes confiesa que obtiene la información directamente del DITC que, en su opinión, es mucho más completa y transparente. Ninguno de los agentes entrevistados conoce el sistema tarifario, ni es usuario del RENADE como titular de cuenta.

Si bien los resultados de las entrevistas en profundidad con los agentes sociales han proporcionado una información limitada respecto a la valoración del RENADE, en las consultas han aparecido otras cuestiones de interés que están relacionadas con el registro. La mayor preocupación de los agentes sociales sobre el comercio de derechos de emisión de GEI se relaciona con su disconformidad con las cantidades asignadas a los diferentes sectores en virtud del plan nacional de asignación. Los puntos de vista varían entre los que las consideran excesivamente generosas (caso de los grupos ecologistas y los sindicatos) y los que consideran el sistema excesivamente oneroso, en particular para determinados sectores como el eléctrico (caso de la CEOE).²²

²¹ Viene seguido de los factores “Fiabilidad” (0.557), “Servicio de atención telefónica” (0.372) y, finalmente, “Coste” (0.091).

²² Esta opinión contrasta con lo expresado públicamente por diversas compañías eléctricas, que desearían asignaciones de derechos de emisión más limitadas y un mayor valor de mercado de los mismos.



5. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Primera. En un corto período de tiempo se ha puesto en marcha en España un procedimiento de registro de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con un nivel de satisfacción elevado en la percepción de las partes interesadas consultadas en esta evaluación, aunque ha tenido también, hay que señalarlo, algunos retrasos.

Segunda. RENADE ha cumplido ya dos ciclos completos de operaciones de registro, desde la expedición de derechos hasta su cancelación. El resultado de ambas ha sido satisfactorio.

Tercera. La multiplicidad de las partes interesadas (AGE, administrador del registro, titulares de cuentas, CCAA) que participan en las distintas etapas relacionadas con las operaciones de asignación y transmisión de los derechos de emisión, y que son objeto de inscripción en el RENADE, convierten su implantación en un asunto complejo e íntimamente ligado a mecanismos de ensamblaje de normas, cooperación entre autoridades competentes y gestión de recursos y capacidades administrativas. Es importante que se establezcan instrumentos de integración de las distintas etapas que conforman los procedimientos ligados al funcionamiento del mercado de derechos de emisión y su inscripción. El objetivo debería ser el que las autoridades competentes involucradas puedan ejercer sus funciones de manera efectiva al tiempo que se agilizan los procedimientos y se reducen las cargas para los usuarios.

Cuarta. Un aspecto esencial del sistema es la necesidad impuesta a las instalaciones recogidas en el Anexo I de la Ley 1/2005 de obtener autorización administrativa expresa por parte de la autoridad competente para emitir gases de efecto invernadero. Esa autorización está además condicionada a que la instalación tenga la capacidad de medir sus emisiones de acuerdo con lo establecido en la norma europea y española, requisito importante con el fin de garantizar un seguimiento y un sistema de verificación de las emisiones efectivas fiable.

Se ha señalado por algunos titulares de cuenta y CCAA el dilatado plazo entre la fecha de expedición de la autorización de emisión y la apertura de la cuenta del titular de la instalación. Según las CCAA consultadas y la información suministrada por algún usuario con múltiples cuentas en el registro, se supera, por lo general, el plazo de 24 días establecido en el artículo 15 del reglamento comunitario, llegando a los 90 días.

Quinta. Del análisis del funcionamiento del sistema se han detectado algunas disfunciones en los criterios de clasificación de las instalaciones o errores. Tales errores parecen revelar insuficiencias en los procedimientos de verificación y



seguimiento de las operaciones de registro, fácilmente subsanables en todo caso una vez superado el período de aprendizaje que ha supuesto 2005-2007.

La nueva aplicación informática, el *Community Registry* (CR), es claramente mejorable para hacerle más manejable para el usuario. Debería incorporar herramientas que faciliten la explotación de los datos y un sistema de comunicación de las operaciones realizadas que deje constancia de las mismas, lo que ayudaría además a su verificación y a la detección de errores. Atendiendo a las solicitudes de los usuarios, la Oficina de Cambio Climático e IBERCLEAR están estudiando la manera más eficiente de llevar a cabo esas mejoras, que habrán de tener en cuenta en todo caso los condicionamientos que pudiera tener el sistema informático europeo.

Sexta. Los titulares de cuentas han manifestado un alto grado de satisfacción con el registro, destacando el servicio de atención telefónica. Aún obteniendo valoraciones que superan el aprobado, la aplicación informática resulta el elemento peor valorado tanto en su aspecto funcional para el usuario como en el atractivo visual.

Séptima. El grado de percepción del RENADE por parte de los agentes sociales y las organizaciones no gubernamentales integrantes del Consejo Nacional del Clima es muy bajo. Contribuye a ello la escasez de información disponible en la página *web* del RENADE. En cualquier caso, su interés se centra en el conjunto de medidas que conforman el establecimiento de un mercado de derechos de emisión, incluyendo los planes de asignación, en tanto que herramienta básica de la política de lucha contra el cambio climático.

La promulgación del reglamento comunitario que establece el sistema normalizado de registros con posterioridad a la adopción por los Estados miembros, España entre ellos, de algunas decisiones de funcionamiento práctico, podría estar en el origen de una serie de riesgos e incertidumbres que, entre otros, se detallan a continuación.

Riesgos e incertidumbres

1. Un riesgo que no deja de tener efectos sobre la actividad del RENADE es el relacionado con los sistemas de acreditación de los verificadores, competencia de las CCAA²³. Con carácter transitorio y hasta el 31 de marzo del 2006, se ha permitido la actividad de verificadores acreditados según un procedimiento de adhesión voluntaria a un sistema de gestión y auditoría medioambiental. Al término de este período transitorio, las CCAA podrían establecer normas adicionales tanto en lo que se refiere a las obligaciones del organismo de acreditación como a los criterios para la acreditación de los verificadores. Así lo ha hecho Cataluña con el Decreto 392/2006. En medios empresariales se contempla con alguna preocupación esta posibilidad por

²³ En virtud de lo expresamente dispuesto en el RD 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero.



lo que pudiera representar de diferentes y heterogéneos procedimientos, según la localización de las instalaciones.

2. La novedad de los derechos de emisión hace que estén aún por resolver numerosas cuestiones que pudieran derivarse de la naturaleza de los mismos y de su inserción en el ordenamiento jurídico español. Sería conveniente que se estudiaran, de manera anticipada, qué implicaciones pudieran tener, desde el punto de vista de gestión material del registro de estos derechos, supuestos concretos de cambio de titularidad de los mismos derivados de procedimientos excepcionales (concursoales o de embargo, por ejemplo) o de su utilización como garantía o fianza en operaciones de carácter mercantil (de crédito por ejemplo).

Recomendaciones

Primera recomendación

Se deberían incorporar mejoras en la aplicación informática, con un mayor atractivo y funcionalidad para el usuario, y herramientas para la explotación de la información. Sería útil, también, que el sistema generara notificaciones automáticas de las operaciones realizadas a los ordenantes, por ejemplo, vía correo electrónico.

Por otra parte, sería conveniente estudiar, con la participación de todas las administraciones y la sociedad IBERCLEAR, la posibilidad de mejora del sistema para que la inscripción de los actos de autorización, validación de las emisiones verificadas y la entrega anual de los derechos permita a los órganos competentes el más eficaz ejercicio de las funciones de seguimiento, vigilancia y control de las obligaciones de los titulares de las instalaciones ubicadas en su ámbito territorial.

Segunda recomendación

A los efectos de facilitar el cumplimiento del plazo de 24 días establecido en el reglamento comunitario para la apertura de una cuenta en el registro desde la fecha de recepción de la autorización de emisión, se recomienda que la Oficina Española de Cambio Climático e IBERCLEAR estudien la manera de simplificar y agilizar el procedimiento administrativo establecido y, en colaboración con las CCAA, vean de qué manera se puede mejorar la integración e intercambio de información entre los procesos de autorización y la apertura de la cuenta.



Tercera recomendación

Sería conveniente que la Oficina Española de Cambio Climático y las CCAA, de común acuerdo, profundizaran en el examen de las cuestiones que merezcan el establecimiento de criterios similares en el ámbito competencial de las autoridades autonómicas, para evitar interpretaciones y aplicaciones dispares que pudiesen afectar a las empresas de manera desigual en función de su localización.

Para ello, se deberían aprovechar los cauces existentes de participación de las CCAA en el seno de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, que cuenta ya con un grupo técnico establecido al efecto, para tener en cuenta la opinión y propuestas de mejora en relación con el diseño del sistema y los procedimientos ligados a las operaciones de registro.

Cuarta recomendación

Convendría que la Oficina Española de Cambio Climático y las CCAA, de común acuerdo y como parte de su labor de coordinación, fomentaran la introducción de algún mecanismo similar que las ayude a hacer frente a las posibles contingencias derivadas de recursos interpuestos por discrepancias entre las emisiones declaradas y verificadas en una instalación y las validadas por la autoridad autonómica. Cataluña, por ejemplo, ha previsto la contratación de un seguro para cubrir las eventuales responsabilidades que puedan derivarse de este supuesto.

