

## LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, QUE REGULA EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN

ESTHER GUIRADO SÁNCHEZ  
*Licenciada en Ciencias Ambientales*  
kesther@ono.com

SUMARIO: I. Consideraciones preliminares. II. Incorporación de la Directiva 2003/87/CE al ordenamiento interno español. III. Origen de los derechos de emisión. El Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión. 1. Aprobación del PNADE. 2. La incorporación de las instalaciones consideradas como nuevos entrantes en el mercado de derechos de emisión. IV. Asignación y autorización de emisión, autorizaciones complementarias. 1. Asignación de derechos de emisión. *1.1. Iniciación del procedimiento de asignación. 1.2. Reserva de derechos de emisión.* 2. Autorización de emisión. *2.1. Procedimiento común de autorización de emisión 2.2. Autorización de agrupación de instalaciones. 2.3. Extinción de la autorización de emisión. 2.4. Modificación de oficio de la autorización de emisión.* V. Consideraciones finales.

RESUMEN: Este trabajo tiene por objeto el mostrar el principal instrumento del Protocolo de Kioto, el comercio de derechos de emisión. De forma breve se enumeran los principios básicos del mercado de derechos de emisión que se encuentra regulado por la Ley 1/2005, de 9 de marzo en el estado español consecuencia de la Directiva 2003/87/CE y por los distintos planes nacionales de asignación correspondientes a los diferentes períodos, siendo el primero de tres años (2005-2007), y el segundo (2008-2012) y posteriores de cinco años. Además se explica con detalle los dos procedimientos administrativos contemplados por la Ley, la asignación y la autorización de emisión, básicos a la hora de un correcto funcionamiento del comercio de derechos de emisión.

ABSTRACT: This work intends showing the main instrument of the Protocol of kioto, greenhouse gas emission allowance trading. Of a brief form the basic principles of this market h state are enumerated that is regulated by Law 1/2005, of 9 march in the Spanish consequence of the Directive 2003/87/CE and by the different national plans from allocation corresponding to the different periods, being first of three years (2005-2007), and the second (2008-2012) and later of five years. In addition one both explains with detail administrative procedures contemplated by the Law, the allocation and the authorization of emission, basic at the time of a correct operation of the commerce of emission rights.

PALABRAS CLAVE: Protocolo de Kioto, cambio climático, gas de efecto invernadero, comercio de derechos de emisión, Ley 1/2005, Plan Nacional, autorización de emisión, asignación.

KEYGENS: Kyoto Protocol, Climate Change, greenhouse gas emission, greenhouse gas emissions trading scheme, Law 1/2005, national plan, greenhouse gas emissions permit, allocation.

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Antes de introducirnos en el complejo panorama del mercado de los derechos de emisión, realizaremos una referencia al origen mismo, el Protocolo de Kioto<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En el Protocolo de Kioto, los países industrializados se comprometen a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 5% por debajo de los niveles de emisión de 1.990, para el período 2008-2012.

Como bien es sabido, en estos últimos años se han ido sucediendo numerosos actos, convenciones, conferencias, informes, entre otros, en la lucha contra el Cambio Climático naciendo de ellos y siendo también el más conocido, el Protocolo de Kioto.

Dicho Protocolo surgió de la Cuarta Conferencia de las Partes<sup>2</sup>, en donde se propuso elaborar un Protocolo cuyo objetivo primordial fuese la lucha contra el Cambio Climático. Asimismo se debía contemplar la principal causa originaria del mismo, la emisión de Gases de Efecto Invernadero, por ello, los países partícipes en la elaboración del Protocolo de Kioto asumieron que para poder paliar los efectos producidos por los gases de efecto invernadero deberían elaborar una serie de acciones o mecanismos cuya aplicación implicara una disminución de los mismos.

Es aquí pues, cuando surge el Mercado de derechos de emisión, como un mecanismo activo de reducción de gases de efecto invernadero<sup>3</sup>; no hay que dejar de nombrar, no por ser menos importantes, el resto de mecanismos elaborados como son los Mecanismos de Desarrollo Limpio y Aplicación Conjunta<sup>4</sup>.

La Unión Europea como parte en la ratificación del Protocolo de Kioto<sup>5</sup>, en un intento de cumplir con los objetivos adquiridos en un inicio elaboró numerosos documentos e informes entre los que podemos encontrar el Libro Verde del comercio de derechos de emisión origen de la actual legislación<sup>6</sup>; en el año 2003 en el intento de poder cumplir con los períodos establecidos por el Protocolo de Kioto, y por consiguiente también los Estados Miembros que la conforman, se aprueba la Directiva del Comercio de derechos de emisión, esto es, la *Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un Régimen de 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*. A partir de su entrada en vigor los Estados Miembros tendrán que transponerla a su legislación interna, mediante las correspondientes dispo-

---

<sup>2</sup> Celebrada en 1990 en Berlín.

<sup>3</sup> Vid. artículos 1 y 3.a) de la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre, por la que se establece un Régimen de 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 (DOCE, serie L, núm. 275, de 25 de octubre de 2003) y Vid. artículo 17 del Protocolo de Kioto.

<sup>4</sup> Vid. artículos 6 y 12 del Protocolo de Kioto.

<sup>5</sup> La Unión Europea establece su compromiso con los objetivos planteados en el Protocolo de Kioto, mediante la *Decisión 2002/358/CE, del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la firma por la Comunidad Europea de un Protocolo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la ejecución común de los compromisos derivados de la misma* (DOCE, serie L, núm. 130, de 15 de mayo de 2002).

<sup>6</sup> Libro Verde sobre el Comercio de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea, Comisión, Bruselas, 8 de marzo de 2000 [COM (2000) final]. Ver asimismo, el Informe de la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo, de 30 de noviembre de 2001, de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 93/389/CEE, del Consejo, modificada por la Decisión 99/296/CE, relativa a un Mecanismo de seguimiento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de otros gases de efecto invernadero en la Comunidad [COM (2001) 708 final – no publicado en el Diario Oficial]; el Informe de la Comisión, de 9 de diciembre de 2002, de conformidad con lo dispuesto en la Decisión 93/389/CEE del Consejo, modificada por la Decisión 99/296/CE, relativa a un Mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero en la Comunidad [COM (2002) 702 final – no publicado en el Diario Oficial] y el Informe de la Comisión, de 28 de noviembre de 2003, de conformidad con la Decisión 93/389/CEE del Consejo, modificada por la Decisión 99/296/CE, para un Mecanismo de seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Comunidad [COM (2003) 735 final – no publicado en el Diario Oficial].

siciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la misma a más tardar el 31 de diciembre de 2003<sup>7</sup>, informando a la Comisión de su realización.

En efecto, los Estados Miembros tendrán un tiempo máximo de transposición de menos de 3 meses, lo que en la gran mayoría de los Estados Miembros, incluidos España, da lugar a una transposición tardía.

## II. INCORPORACIÓN DE LA DIRECTIVA 2003/87/CE AL ORDENAMIENTO INTERNO ESPAÑOL

Como se ha advertido *supra*, España como Estado Miembro de la Unión Europea tenía que transponer la Directiva 2003/87/CE a su legislación interna a más tardar el 31 de diciembre de 2003 hecho que ocurrió aproximadamente un año y medio después. Por ello que para su transposición al ordenamiento interno español se apoyara el legislador español en el artículo 86 de nuestra Constitución Española (CE)<sup>8</sup>, aprobando en agosto de 2004 el Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula un Régimen de Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero convalidándose el mismo dentro de plazo<sup>9</sup>.

Simultáneamente a la convalidación de este Real Decreto-Ley, y de acuerdo con el artículo 86.3 *in fine* de la CE se comienza la tramitación del mismo como Proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia, aprobándose finalmente la Ley 1/2005, el 9 de marzo de 2005.

Dos días después, mediante el Real Decreto-Ley 5/2005 de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública se modifica la Ley 1/2005, para incluir dentro de su ámbito de aplicación a las instalaciones de 20 MW, como consecuencia de la Decisión de 27 de diciembre de la Comisión Europea (no publicada en el Diario Oficial), que modifica el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión presentado por España.

---

<sup>7</sup> Vid. artículo 31 de la Directiva 2007/87/CE.

<sup>8</sup> Según el artículo 86 de la CE, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-Leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la CE, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general. Estas normas, debido precisamente, a su carácter transitorio, deberán ser inmediatamente sometidas a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación. El Congreso deberá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación. Asimismo, dispone el artículo 86.3 de la CE que durante el referido plazo de treinta días, las Cortes podrán tramitarlos como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia.

<sup>9</sup> Real Decreto-Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula un Régimen de Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE núm.208, de 28 de agosto de 2004), convalidado mediante la Resolución de 16 de septiembre de 2004, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (BOE núm.228, de 21 de septiembre de 2004).

Como consecuencia de este *iter* normativo las empresas afectadas por el mercado han tenido que aplicar el Real Decreto-Ley hasta que en marzo esta norma ha sido sustituida por la referida Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el Régimen de comercio de derechos de emisión (con las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo).

El objeto principal de la Ley 1/2005 cuyo origen se encuentra, como hemos visto *supra* en el Real Decreto-Ley 5/2004, es la transposición de la Directiva 2003/87/CE y el cumplimiento de las obligaciones establecidas por el Protocolo de Kioto<sup>10</sup>. Además, en virtud del artículo 4 de la Directiva 2003/87/CE, los Estados miembros velarán por que a partir del 1 de enero de 2005, ninguna instalación lleve a cabo ninguna actividad enumerada en el anexo I que de lugar a las emisiones especificadas en relación a dicha actividad, salvo si su titular posee un permiso expedido por una autoridad competente de conformidad con el procedimiento contemplado en los artículos 5 y 6 o salvo si la instalación está temporalmente excluida del régimen comunitario con arreglo al artículo 27.

A pesar de que la incorporación al ordenamiento español de la Directiva 2007/87/CE tiene lugar una vez expirado el plazo de transposición, el Real Decreto-Ley 5/2004 se dicta con suficiente antelación para que las industrias incluidas en el anexo I de la Directiva 2007/87/CE puedan presentar sus solicitudes de autorización de emisión dentro de plazo, esto es, antes del 30 de septiembre de 2004 y pueda estar operativo el Registro Nacional de derechos de emisión el 1 de octubre de 2004<sup>11</sup>.

### III. ORIGEN DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN. EL PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN DE DERECHOS DE EMISIÓN.

Según el artículo 9 de la Directiva 2003/87/CE, para cada período contemplado en los artículos 2 y 11.1 de la misma (2005-2007 y 2008-2012) cada Estado miembro elaborará un Plan Nacional que determinará la cantidad total de derechos de emisión que prevé asignar durante dicho período y el procedimiento de asignación.

El Plan Nacional de Asignación es pues, un Plan en el que se distribuyen y asignan los derechos de emisión dentro de cada Estado Miembro y constituye el instrumento principal y fuente originaria de los derechos de emisión. Con el se pretende llegar a una racionalidad y coherencia en la asignación y distribución de los derechos de emisión desde un punto de vista global de los sectores implicados<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Según el artículo 31 de la Directiva 2007/87/CE: *1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 2003. 2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva. La Comisión informará de ello a los demás Estados miembros.* Como puede observarse el legislador español no cumplió el plazo de transposición de la Directiva 2007/87/CE.

<sup>11</sup> La asignación de derechos de emisión tiene lugar previa elaboración del Plan Nacional de Asignación, pieza clave del sistema en la medida en que reparte y distribuye los derechos de emisión a cada uno de los sectores incluidos en el anexo I de la Ley 1/2005, determinando, para cada período, el total de derechos de emisión que serán asignados y estableciendo el procedimiento a seguir para la asignación de derechos de emisión.

<sup>12</sup> La fórmula de asignación viene establecida en el artículo 9 y el anexo III de la Directiva 2007/87/CE.

En España el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión (PNADE) para el primer período (2005-2007) fue aprobado por Real Decreto 1866/2004, de 6 de septiembre, de conformidad con los artículos 9 y 10 y el anexo III de la Directiva 2003/87/CE y modificado posteriormente mediante el Real Decreto 60/2005, de 21 de enero de 2005, como consecuencia de la Decisión de la Comisión Europea de 27 de diciembre de 2004 relativa al Plan Nacional de Asignación presentado por España. Para el segundo período (2008-2012) que comienza el 1 de enero de 2008, se encuentra elaborado el segundo PNADE aprobado mediante el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre<sup>13</sup>. El artículo 15 de la Ley 1/2005 establece que la vigencia de los planes será de tres años para el primer período (2005-2007) y de cinco años para el segundo (2008-2012) y sucesivos, comenzando éstos el 1 de enero de cada año de inicio del período.

Como hemos señalado, la Directiva 2007/87/CE establece en su anexo III los criterios a los que se han de ajustar cada Estado a la hora de asignar en el Plan Nacional los derechos de emisión. Pues bien, estos criterios han sido incorporados por el legislador estatal en el artículo 17.1 de la Ley 1/2005, según el cual la cantidad total de derechos que asigne el Plan se establecerá de acuerdo con la normativa comunitaria y, en particular, en función de los siguientes criterios:

*A/ Requisitos internacionales adquiridos por España en materia de emisiones de gases de efecto invernadero,*

*B/ La contribución de las instalaciones al total de las emisiones nacionales, esto es, se deberá realizar un registro de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de las instalaciones,*

*C/ La previsión de las emisiones, en dónde se incluirán las posibilidades económicas y técnicas de la reducción de emisión de gases de efecto invernadero en todos los sectores implicados, incluyendo además, el resto de instrumentos políticos y legislativos comunitarios,*

*D/ Las previsiones de apertura de nuevas instalaciones o la ampliación de las ya existentes, en los sectores incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley y durante el período de vigencia del plan<sup>14</sup>.*

El Plan Nacional, además de respetar los criterios enunciados, contendrá el total de derechos de emisión que se van asignar, el procedimiento para la asignación de los mismos, el establecimiento de la metodología para la asignación individual y la expedición de los derechos de emisión<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012. (BOE núm. 282 de 25 de noviembre de 2006).

<sup>14</sup> Hemos de resaltar que el legislador español ha sido muy escueto a la hora de transponer el anexo III al ordenamiento español pues, si se compararan los criterios contenidos en el artículo 17.1 de la Ley 1/2005 y los contemplados en el anexo III de la Directiva 2007/87/CE, se observa que no se han incorporado todas ellas. Otra cuestión será dilucidar si el Plan Nacional los ha respetado.

<sup>15</sup> Según el artículo 2.b de la Ley 1/2005, la expedición es el *acto mediante el cual el Registro incorpora a la cuenta*

En efecto, según el artículo 17.2 de la Ley 1/2005 el Plan, a su vez, establecerá la metodología de asignación individual, en la que tendrá en cuenta la normativa comunitaria y una serie de criterios, esto es, que no se generen diferencias injustificadas entre los sectores implicados ni entre las instalaciones, conforme a los artículos 87 y 88 del Tratado de la Comunidad Europea, que se tengan en cuenta las medidas de reducción adoptadas antes del establecimiento del mercado de derechos de emisión y las previsiones de la producción y que sea coherente con las posibilidades económicas y técnicas de reducción de cada sector. Podrán asimismo, observarse el promedio de emisiones por producto y el potencial de reducción en cada actividad.

En cuanto al método de asignación, éste es distinto según el período de vigencia (artículo 16 de la Ley 1/2005). Así, para el primer período (2005-2007) ésta será gratuita<sup>16</sup>, salvo para los nuevos entrantes<sup>17</sup>, y para el segundo período (2008-2012) será gratuita un 90% de la asignación de los derechos de emisión correspondientes a dicho período, asignándose el 10% restante de acuerdo con lo que determine el Plan Nacional, considerando la necesaria compatibilidad de la industria española (artículo 16 de la Ley 1/2005).

### 1. Aprobación del PNADE

El Plan Nacional de Asignación, según el artículo 14.3 de la Ley 1/2005, será aprobado por el Gobierno mediante Real Decreto, a propuesta de los Ministros de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio, y de Medio Ambiente, y previo informe del Consejo Nacional del Clima y de la Comisión de coordinación de políticas de cambio climático, iniciándose cómo mínimo dieciocho meses antes del inicio de cada período y deberá tener en cuenta las alegaciones formuladas directamente o a través de los cauces de consulta y participación en los trámites de audiencia e información pública, en especial las correspondientes a los sectores de actividades incluidas en su ámbito de aplicación (artículo 14.1 de la Ley 1/2005).

Hemos de señalar que las Comunidades Autónomas no intervienen en el desarrollo del Plan Nacional de Asignación, ni en el procedimiento de asignación de derechos de emisión estando ello en función fundamentalmente del artículo 149.1.13<sup>a</sup> de la CE en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica puesto que el mercado de derechos de emisión es una actividad económica que incide directamente en la economía del estado español no ejerciendo poder a la hora de la distribución de competencias y asignación de los derechos de emisión los artículos 149.1.23<sup>a</sup> y 148.1.9<sup>a</sup> en materia de gestión del medio ambiente<sup>18</sup>.

---

*de haberes de la Administración General del Estado los derechos de emisión con arreglo a lo dispuesto en el Plan Nacional de Asignación.*

<sup>16</sup> Según el artículo 10 de la Directiva 2007/87/CE los Estados miembros en este período asignarán gratuitamente el 95% de los derechos de emisión en la medida de lo posible. España ha asignado gratuitamente el 100% de los derechos.

<sup>17</sup> En efecto, sólo serán gratuitas para el primer período las asignaciones de derechos de la reserva de nuevos entrantes realizadas antes del 30 de junio de 2007.

<sup>18</sup> Sobre el alcance de esta competencia pueden verse las SSTC 102/1995, de 26 de junio, y 35/2005 y 36/2005, ambas de 17 de febrero. La competencia para elaborar el Plan de asignación, la asignación de derechos de emisión y la autorización. Anales de Derecho, n° 24, 2006

Como se ha comentado *supra* el PNADE debe ser elaborado dieciocho meses antes del inicio del período; en este primer período (2005-2007) dicho plazo no se cumplió debido a la tardía transposición de la Directiva 2007/87/CE por el estado español. A fecha de hoy y debido a la proximidad del segundo período (2008-2012) el segundo PNADE tendría que estar elaborado o en proceso.

En efecto, el nuevo PNADE para el segundo período ha sido elaborado y enviado a la Comisión Europea, la cuál como se ha comentado, es el órgano competente para la aprobación y realización de las modificaciones oportunas de los PNADE de los Estados Miembros. Este nuevo plan ha sido aprobado mediante el Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre.

El PNADE del segundo período (2008-2012) se diferencia del Plan Nacional de Asignación para el primer período (2005-2007) en lo relativo a la asignación de los derechos de emisión, pues éstos han sido disminuidos en un pequeño porcentaje en relación al primer período, además de sumarle el hecho que en este segundo período sólo será gratuita el 90% de la asignación de derechos de emisión.

El PNADE ha pasado por los debidos cauces de tramitación incluida la fase de participación pública, estando conforme con lo establecido por la legislación europea y estatal en relación a la información en materia medioambiental y económica. En esta fase de participación pública influye de forma importante las alegaciones presentadas por las empresas afectadas por el mercado de derechos de emisión, pues ellas son el actor principal de esta política.

## **2. La incorporación de las instalaciones consideradas como nuevos entrantes en el mercado de derechos de emisión.**

Uno de los contenidos fundamentales del Plan Nacional es la determinación de la cantidad de derechos de emisión reservada para nuevos entrantes. Según el artículo 2.k de la Ley 1/2005, tendrá consideración de nuevos entrantes toda instalación que lleve a cabo una o más actividades indicadas en el anexo I a la que se le conceda una autorización de emisión de GEI por tratarse de una nueva instalación o una renovación de la autorización debido a un cambio en el carácter o el funcionamiento de la instalación o a una ampliación de ésta, con posterioridad a la notificación a la Comisión Europea del Plan Nacional de Asignación. En el período 2005-2007 sólo tendrán la consideración de nuevos entrantes<sup>19</sup>, las instalaciones que soliciten la autorización de emisión prevista en el Capítulo II de la Ley 1/2005 con posterioridad al 30 de septiembre de 2004 (disp. trans. 3ª, párrafo 2º). En el artículo 7.c del Real Decreto 1370/2006, se establece que en el segundo período (2008-2012) tendrán la consideración de nuevos entrantes y por lo

---

ción de agrupaciones son competencias que, según la Ley 1/2005, quedan en manos del Estado. En consecuencia la competencia gestora de las Comunidades Autónomas quede bastante limitada en el ámbito del mercado de la contaminación.

<sup>19</sup> Artículo 2.k: "Toda instalación que lleve a cabo una o más actividades indicadas en el anexo I, a la que se le conceda una autorización de emisión de GEI por tratarse de una nueva instalación o una renovación de la autorización debido a un cambio en el carácter o el funcionamiento de la instalación o a una ampliación de ésta, con posterioridad a la notificación a la Comisión Europea del Plan Nacional de asignación."

tanto acceso a los derechos de emisión de la reserva, las instalaciones nuevas, las que vayan a sufrir alguna ampliación o aquellas que vayan a entrar en funcionamiento con posterioridad al 30 de junio de 2007.

Asimismo, el Plan deberá contemplar los criterios que regirán la distribución de los derechos de emisión incluidos en dicha reserva, teniendo en cuenta el orden temporal de solicitud y el uso de tecnologías energéticamente eficientes. Por último, se podrán tener en cuenta los criterios de cohesión territorial (artículo 18.2 de la Ley 1/2005).

A la reserva de derechos de emisión para nuevos entrantes prevista en el Plan Nacional de Asignación se sumarán también aquellos derechos de emisión que no hayan sido transferidos de la cuenta de haberes de la Administración General del Estado a la del titular de la instalación, debido a la extinción de su autorización<sup>20</sup>. A su vez, aquellos derechos de emisión reservados para nuevos entrantes y que no se hayan asignado antes del 30 de junio del último año del período podrán ser enajenados, en cuyo caso será de aplicación lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Anotar que debido a la urgente necesidad de la entrada en funcionamiento el 1 de enero de 2005 del mercado de derechos de emisión, se estableció en la disposición transitoria 3ª de la Ley 1/2005, que el Plan Nacional de Asignación para el primer período (2005-2007) podrá prever la asignación de derechos de emisión a instalaciones para las que esté prevista su ampliación o entrada en funcionamiento durante su período de asignación<sup>21</sup>.

Para las instalaciones que prevean realizar o realicen una ampliación durante el período vigente, los derechos de emisión serán asignados y transferidos desde la cuenta de haberes de la Administración General del Estado a la cuenta de haberes de la instalación, siempre y cuando, las Comunidades Autónomas en dónde se encuentre ubicada la instalación comunique previamente al Registro Nacional, que la instalación se ha puesto en funcionamiento.

Aquellas instalaciones que vayan a entrar con fecha posterior al 1 de enero del año de inicio del período (y dentro del período) y que así se lo hayan comunicado al órgano autonómico competente, deberán indicar la fecha en la que prevén entrar en funcionamiento a la hora de presentar la solicitud (disp. trans. 2ª)<sup>22</sup>. En este caso, el cálculo de los derechos de emisión se hará en función de los meses que quede para finalizar el período. En el supuesto de que la entrada en funcionamiento se retrasara más de un mes desde la fecha prevista, en la transferencia de derechos a la cuenta de haberes del titular se descontará la parte proporcional al retraso.

---

<sup>20</sup> Vid. artículos. 18.2 y 26.4 de la Ley 1/2005.

<sup>21</sup> Vid. disposición transitoria 3ª. Estas empresas, como se verá, deberán solicitar la autorización antes del 30 de septiembre de 2004 o de 2007 y deberán indicar en su solicitud la fecha prevista para su entrada en funcionamiento, y entendemos que también para su ampliación

<sup>22</sup> Las solicitudes de asignación se presentarán antes del 30 de septiembre de 2004 en el primer período (2005-2007) y del 30 de diciembre de 2006 en el segundo período (2008-2012).



#### **IV. ASIGNACIÓN Y AUTORIZACIÓN DE EMISIÓN, AUTORIZACIONES COMPLEMENTARIAS.**

Para que las instalaciones incluidas dentro del anexo I de la Ley 1/2005 y por lo tanto sometidas al comercio de derechos de emisión puedan funcionar, necesitan una Autorización de Emisión, la cual otorgará a la instalación el permiso de emitir una determinada cantidad de emisiones equivalente de CO<sub>2</sub>.

Pues bien, las instalaciones además de necesitar la autorizaciones de emisión correspondiente, tendrán que contar a su vez con una asignación de derechos de emisión en la cantidad determinada por el PNADE y para ello deberán solicitar la correspondiente asignación de derechos de emisión al órgano competente, siendo éste el Ministerio de Medio Ambiente. Dichos procedimientos los comentaremos en orden distinto al que poseen en la Ley 1/2005, esto es, primeramente comentaremos el procedimiento de asignación y posteriormente el procedimiento de autorización de emisión.

##### **1. Asignación de derechos de emisión**

El PNADE establece la cantidad de derechos de emisión ha asignar durante el correspondiente período, entendiéndose como “asignación de derechos de emisión” la adjudicación de derechos de emisión a favor del titular de la instalación el cuál ha solicitado de forma previa la asignación de los mismos.

###### *1.1. Iniciación del procedimiento de asignación*

La asignación de derechos de emisión se regula en el artículo 19 de la Ley 1/2005. El procedimiento de asignación se iniciará a instancia de parte por los titulares de las instalaciones, que solicitarán al Ministerio de Medio Ambiente la asignación de derechos de emisión para el período de vigencia del Plan Nacional doce meses antes del inicio del período, debiendo tener en su poder la autorización de emisión correspondiente. La solicitud de asignación será presentada ante el órgano autonómico competente encargado de tramitar la autorización de emisión de gases de efecto invernadero e irá acompañada de la autorización de emisión y de la siguiente documentación<sup>23</sup>: la acreditación de ser titular de la instalación (indicando la identidad del administrador fiduciario en el caso de agrupación de instalaciones), los datos relativos a las emisiones de los tres años anteriores tanto en la combustión como en el proceso y el consumo de combustible en función del tipo de combustible<sup>24</sup>, la estimación de la evolución de la instalación, incluyendo producción, consumo de combustibles y materias primas y las emisiones de GEI que prevé para el período en el cuál solicita la asignación de derechos de emisión. En el supuesto de instalaciones con la consideración de nuevos entrantes indicará la fecha probable de puesta en funcionamiento.

---

<sup>23</sup> El órgano autonómico competente en la Región de Murcia fue asignado mediante la Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se dispone la publicación de los acuerdos del Consejo de Gobierno de 3 de septiembre de 2004 sobre atribución de las funciones asignadas a las comunidades autónomas por el Real Decreto Ley 5/2004, de 27 de agosto, sobre emisión de gases de efecto invernadero, en transposición de la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003. (BORM núm. 6, de 3 de septiembre de 2004).

<sup>24</sup> No será necesario presentar las emisiones verificadas que están inscritas en el Registro Nacional.

Se ha de tener en cuenta no obstante, que en el primer período (2005-2007) el plazo para solicitar la asignación no fue de doce meses si no de tres, y que además finalizó según el artículo 19 de la Ley 1/2005 el 30 de septiembre de 2004, puesto que dicho artículo establece que la solicitud será resuelta en el plazo de tres meses desde la presentación de la misma teniéndose que cumplir dicho plazo obligatoriamente puesto que el plazo de presentación de solicitudes no se cumple. Para este segundo período (2008-2012) el plazo de presentación de la solicitud de asignación de derechos de emisión abarca desde el 25 de noviembre, fecha en la que se publicó el nuevo PNADE hasta el 30 de diciembre de 2006, puesto que la solicitud de asignación se debe presentar doce meses antes del inicio del período, el 1 de enero de 2008<sup>25</sup>.

Tras recibir el órgano autonómico competente la solicitud de asignación por parte de la instalación, éste remitirá la solicitud y la información adjunta al Ministerio de Medio Ambiente, en un plazo máximo de 10 días siendo de excepción el primer período (2005-2007) en donde las solicitudes de asignación serán presentadas por las instalaciones directamente al Ministerio de Medio Ambiente.

No obstante la competencia para resolver el procedimiento de asignación corresponde al Consejo de Ministros en virtud del artículo 19.4, previa información pública y consulta a la CCPCC y a propuesta de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Medio Ambiente.

La resolución determinará la cantidad de derechos de emisión asignada a cada instalación durante el período de vigencia del Plan Nacional de asignación y su distribución anual. Esta resolución será comunicada, en el plazo de diez días desde su adopción, al Registro Nacional de derechos de emisión y a las Comunidades Autónomas (artículos 19.5 y 19.6 de la Ley 1/2005). Transcurrido el plazo de tres meses sin haberse notificado resolución expresa la solicitud se entenderá desestimada.

Para la asignación de derechos de emisión se realizará el trámite de información pública necesario en relación a la normativa en el derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente, siendo de aplicación la Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de libertad al acceso a la información en materia de medio ambiente.

Las resoluciones sobre la 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 ambiente.

Al contrario de lo que ocurre con el período de renovación de las Autorizaciones de emisión que será anual, la asignación de los derechos de emisión se renueva al inicio de cada período ya que ésta asignación hace referencia a la cantidad total de derechos de emisión asignada para el período y a su distribución anual, no pudiendo aumentarse los derechos de emisión asignados a menos que éstos sean comprados en el mercado.

---

<sup>25</sup> Vid. artículo 7.c del Real Decreto 1370/2006, de 24 de noviembre de 2006, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, 2008-2012.

Si en la instalación se realizan mejoras que provoquen una disminución de las emisiones de GEI en el período de vigencia del plan, se mantendrá la asignación inicial cambiando no obstante la autorización<sup>26</sup>. Por el contrario si se trata de instalaciones de combustión con una potencia térmica nominal superior a 20 MW de producción de energía eléctrica de servicio público, el Gobierno será el que decida si se modifica o no su asignación.

El titular podrá solicitar derechos de emisión adicionales en casos de fuerza mayor justificada y alegada en el período correspondiente, los cuáles poseerán carácter de no transmisible y validez hasta el 31 de diciembre de 2007. Para el segundo período (2005-2007) no se darán derechos de emisión adicionales conforme a lo establecido en el artículo 29 de la Directiva 2003/87/CE. En estos casos, el Consejo de Ministros trasladará la solicitud a la Comisión Europea, resolviendo la misma conforme al Tratado. Para evitar posibles confusiones en la determinación de los casos de fuerza mayor la Comisión, sin perjuicio de lo dispuesto en el tratado y a más tardar el 31 de diciembre de 2003, formulará orientaciones para describir las circunstancias en las que queda demostrada la situación de fuerza mayor.

### *1.2. Reserva de derechos de emisión*

Hay que tener en cuenta que, para la asignación de derechos de emisión a nuevos entrantes, el Plan de Asignación es el que debe determinar la cantidad de derechos de emisión que se reservan formando con ello una Reserva de derechos de emisión; además, el Plan de Asignación contará con unos criterios los cuáles se van a tener en cuenta a la hora de distribuir los derechos de emisión, prestando especial atención al orden en que se hayan presentado las solicitudes y la tecnología utilizada, siendo preferente la energéticamente eficiente.

También formarán parte de la Reserva derechos de emisión, aquellos que no hayan sido transferidos de la cuenta de haberes de la Administración General del Estado a la cuenta del titular en la fecha oportuna. En efecto, conforme al artículo 26.4, todos aquellos derechos de emisión que no hayan sido transferidos de la cuenta de haberes del Estado a la del titular de la instalación, bien por cierre de la instalación, falta de puesta en funcionamiento después de un plazo de 3 meses desde la fecha prevista por la misma, salvo causa justificada, en los supuestos de sanción, conforme a lo previsto en el artículo 30.a y de suspensión de la actividad de la instalación durante un plazo superior a un año<sup>27</sup>, entrarán también en la Reserva.

---

<sup>26</sup> Las mejoras se deben comunicar al órgano autonómico competente, conforme a lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1/2005.

<sup>27</sup> El artículo 30.a de la Ley 1/2005 establece como sanciones correspondientes a las infracciones muy graves las siguientes: 1º Multa desde 50.001 hasta dos millones de euros. 2º Clausura temporal, total o parcial, de las instalaciones por un período máximo de dos años. 3º Inhabilitación para el ejercicio de las funciones de administrador fiduciario por un período no superior a dos años. 4º Extinción de la autorización o suspensión de ésta por un período máximo de dos años. 5º En los supuestos previstos en el artículo 29.2.e), multa de 100 euros por cada tonelada emitida en exceso y la publicación, a través de los medios que la autoridad competente considere oportunos, de las sanciones impuestas una vez que éstas hayan adquirido firmeza, así como los nombres, apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole de las infracciones.

Entrarán a formar parte de la reserva de derechos de emisión aquellos derechos que han sido restados de las instalaciones que tenían que haber entrado en funcionamiento o bien de aquellas instalaciones que preveían una ampliación con posterioridad al 1 de enero del año del inicio del período, conforme a lo dispuesto en la disp. trans. 3ª apartado 3º<sup>28</sup>. Esto es, se restará la parte proporcional de derechos de emisión en función del período de vigencia del Plan, transfiriendo éstos a la cuenta de haberes de la Administración General del Estado y por tanto a la Reserva de derechos de emisión de nuevos entrantes.

El plazo para asignar los derechos de emisión a nuevos entrantes finaliza el 30 de junio del último año del período del Plan de Asignación, es decir el 30 de junio de 2007 para el primer período (2005-2007) y el 30 de junio de 2012 para el segundo período (2008-2012). Si éstos derechos de emisión no son asignados antes de dicho plazo podrán ser enajenados, conforme a la Ley 22/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

## 2. Autorización de emisión

A la entrada en vigor de cada período<sup>29</sup>, las instalaciones deberán haber obtenido la autorización de emisión correspondiente. Para el primer período iniciado el 1 de enero de 2005, y que alcanza hasta el 31 de diciembre de 2007, los titulares de las instalaciones en funcionamiento que realice alguna/s de la/s activi-dade/s comprendidas en el anexo I de la Ley 1/2005, debieron presentar antes del 30 de septiembre de 2004, la correspondiente solicitud de autorización de emisión dirigida al órgano competente designado al efecto por la Comunidad Autónoma, conforme al párrafo primero del artículo 5 de la Ley 1/2005<sup>30</sup>, en cuyo territorio la instalación se encuentre emplazada. En el caso del segundo período (2008-2012) la solicitud de autorización de emisión

---

<sup>28</sup> Según la disposición transitoria 3ª de la Ley 1/2005: 3. La asignación de derechos a las instalaciones cuya ampliación o entrada en funcionamiento esté prevista con posterioridad a 1 de enero de 2005 se calculará en función de las mensualidades que resten para la finalización del período de vigencia del Plan. En el supuesto de que la entrada en funcionamiento se retrasara más de un mes desde la fecha prevista, en la transferencia de derechos a la cuenta de haberes del titular se descontará la parte proporcional al retraso.

<sup>29</sup> Todos los períodos entrarán en vigor el 1 de enero del primer año de cada período.

<sup>30</sup> El artículo 5 de la Ley 1/2005 establece que: *El titular de la instalación deberá dirigir la solicitud de autorización al órgano competente que designe la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique la instalación. La solicitud de autorización deberá contener documentación con la siguiente información: a) Identificación y acreditación de ser titular de la instalación a los efectos de lo previsto en esta Ley. b) Identificación y domicilio de la instalación. c) Descripción de la instalación para la que se solicita autorización, así como de sus actividades, incluyendo la tecnología utilizada. d) Las materias primas y auxiliares empleadas cuyo uso pueda producir emisiones de gases incluidos en el anexo I. e) Las fuentes de emisión de gases enumerados en el anexo I existentes en la instalación. f) Las medidas previstas para realizar el seguimiento de las emisiones, de acuerdo con el anexo III de esta Ley, con la Decisión 2004/156/CE de la Comisión, de 29 de enero de 2004, por la que se establecen directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87/CE y, en su caso, con la normativa de desarrollo. La solicitud se acompañará de un resumen explicativo de las indicaciones especificadas en el párrafo anterior.* En cuánto al órgano competente para la autorización de las emisiones en el caso de la CARM, éste será el Servicio de Inspección y Vigilancia Ambiental de la Dirección General de Calidad Ambiental, conforme a lo previsto en la normativa de referencia, designado conforme en la Orden del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio por la que se dispone la publicación de los acuerdos del Consejo de Gobierno de 3 de septiembre de 2004.

deberá realizarse en la misma fecha mensual que en la establecida para el primer período, esto es, antes del 30 de septiembre del 2007.

No obstante y válido para todos los períodos, si la Administración no ha resuelto en plazo la solicitud de autorización de emisiones la instalación podrá funcionar en régimen provisional, siempre que establezca el sistema de seguimiento de emisiones previsto en el artículo 4.2.d) de la Ley<sup>31</sup>, hasta que la Administración competente resuelva de forma expresa.

Se ha de señalar que la regulación que lleva a cabo la Ley 1/2005 respecto de la solicitud de autorización de emisión para el primer período (2005-2007) difiere en sus plazos y en las consecuencias jurídicas derivadas de la no resolución y notificación en plazo de la autorización, respecto del procedimiento que regula las solicitudes correspondientes a los períodos de cinco años que comenzarán el 1 de enero de 2008. Además el Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, de Reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, ha regulado determinados aspectos del procedimiento en relación a las solicitudes de autorización de emisión de las nuevas instalaciones incluidas en el anexo I de Ley 1/2005<sup>32</sup>.

La Ley 1/2005 regula dos procedimientos autorizatorios distintos: el procedimiento para la obtención de la autorización de emisión para aquellas industrias que realicen alguna actividad de las descritas en el anexo I de la Ley y el procedimiento para la autorización de agrupación de instalaciones. Nos referiremos en este lugar por su carácter general a la primera de las autorizaciones enumeradas, es decir, a la autorización de emisión.

El procedimiento de autorización de emisión previsto por la Ley 1/2005 es común a todos los períodos incluyendo los casos de agrupación de instalaciones y nuevos entrantes. En el primer período (2005-2007) el procedimiento de autorización de emisión distingue dos supuestos adicionales: el procedimiento aplicable a actividades sometidas a autorización de emisiones en virtud del Real Decreto-Legislativo 5/2004, de 27 de agosto, al procedimiento aplicable a actividades incluidas en el anexo I de la Ley 1/2005 en virtud de la disp. trans. 2<sup>a</sup>.3.b<sup>33</sup> del Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo. El desarrollo del procedimiento de autorización de emisión es común en estos supuestos a

---

<sup>31</sup> Según el artículo 4.2.d) de la Ley 1/2005 la autorización contendrá las obligaciones de seguimiento de emisiones, especificando la metodología que se ha de aplicar y su frecuencia, de acuerdo con el anexo III de esta Ley y con la Decisión 2004/156/CE de la Comisión, de 29 de enero de 2004, por la que se establecen Directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero de conformidad con la Directiva 2003/87/CE.

<sup>32</sup> Conforme a la disposición transitoria 2<sup>a</sup> de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, la autorización de emisión de GEI o permiso de emisión será exigible a partir del 1 de enero del 2005 y del 1 de enero de los períodos de cinco años subsiguientes, comenzando el segundo el 2008.

<sup>33</sup> Según la disposición transitoria 2<sup>a</sup> de la Ley 1/2005, sobre instalaciones existentes a la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 5/2005, de 11 de marzo, las instalaciones existentes incluidas en los apartados 1.b) y c) del anexo I que no hubieran recibido asignación de derechos con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley podrán solicitar asignación gratuita de derechos de emisión de acuerdo con lo establecido en el artículo 19, a excepción de lo dispuesto en los apartados 2 y 3. La solicitud deberá ser acompañada de la documentación a la que hace referencia el apartado 2 de esta disposición transitoria. Las solicitudes de autorización y asignación de derechos de emisión de GEI deberán presentarse en los dos meses siguientes a la entrada en vigor de esta Ley.

diferencia de las fechas de presentación de solicitud de autorización, puesto que la parte distintiva de estos supuestos es la entrada en funcionamiento de la instalación.

### *2.1. Procedimiento común de autorización de emisión*

La solicitud de la autorización de emisión, según el artículo 5 de la Ley 1/2005, deberá contener necesariamente un resumen explicativo de las indicaciones especificadas a continuación: la identificación y acreditación del titular (artículo 5.a de la Ley 1/2005) o la identificación y domicilio de la instalación (artículo 5.b de la Ley 1/2005), la descripción de la instalación para la que se solicita autorización, así como de sus actividades, incluyendo la tecnología utilizada (artículo 5.c de la Ley 1/2005), las materias primas y auxiliares empleadas cuya utilización pueda producir emisiones de los gases detallados en el anexo I de la Ley (artículo 5.d de la Ley 1/2005), y el detalle de las fuentes de emisión de gases (los detallados en el anexo I de la Ley 1/2005) que existan en la instalación (artículo 5.e de la Ley 1/2005). La solicitud contendrá, además, las medidas previstas para realizar el seguimiento y control de las emisiones conforme a lo establecido en el anexo III de la Ley y conforme a la Decisión 2004/156/CE de la Comisión, de 29 de enero de 2004, por la cuál se establecen las Directrices para el seguimiento y la notificación de las emisiones de GEI, de conformidad con la Directiva 2007/87/CE y, en su caso, con la normativa en desarrollo (artículo 5.f de la Ley 1/2005).

Debido a que se trata de un procedimiento iniciado será de aplicación lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 73 de la LRJAP y PAC.

En efecto, la solicitud de iniciación deberá contener además de los extremos a que se refiere el artículo 5 de la Ley 1/2005, los del artículo 70 de la LRJAP y PAC, siendo éstos el nombre y apellidos del interesado y, en su caso, los datos de la persona que lo vaya a representar, la identificación del medio preferente o del lugar el cuál se señale a efectos de las notificaciones, debiendo exponer en la solicitud los hechos, razones y petición concreta con toda claridad; en la misma, se hará constar la fecha y lugar y la firma del solicitante y en su defecto, la acreditación de la autenticidad de su voluntad expresa mediante cualquier medio; por último la solicitud se referirá al órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige. Si el titular así lo desea podrá acompañar la solicitud con informes y documentos que él crea necesarios aunque no sean exigibles, pudiendo ser éstos admitidos por el órgano al cuál son remitidos (artículo 70.4 de la LRJAP y PAC).

Según el artículo 70.3 de la LRJAP y PAC, el titular que solicita la autorización podrá exigir el recibo oportuno el cuál acredita la fecha de presentación de la solicitud. Dicho recibo podrá ser una copia en donde figure la fecha de presentación anotada por la oficina.

Una vez presentada la solicitud al órgano autonómico competente, éste podrá pedir al solicitante más información, documentos, entre otros, para modificar o mejorar de forma voluntaria los términos de la solicitud. De ello se levantará acta sucinta, la cuál se incorporará al procedimiento iniciado conforme a lo establecido en el artículo 71.3 de la LRJAP y PAC.

A lo largo de la tramitación del procedimiento el titular de la instalación podrá intervenir realizando alegaciones y trámite de audiencia. El artículo 79 de la LRJAP y PAC, establece que el titular de la instalación podrá presentar alegaciones antes del trámite de audiencia. Estas alegaciones podrán ir acompañadas de documentos u otros elementos de juicio los cuáles serán tenidos en cuenta por el órgano competente encargado de dictar la propuesta de resolución de la solicitud.

Si el órgano competente para dictar resolución lo viese necesario, podrá pedir los informes que considere de conformidad con el artículo 83 de la LRJAP y PAC. Estos informes tendrán carácter facultativo y no vinculante.

Durante la tramitación del procedimiento, conforme a los artículos 80 y 81 de la LRJAP y PAC, se podrá solicitar por parte de la Administración la realización de pruebas reales para la comprobación de los datos que han sido alegados y del hecho sobre el que verse el procedimiento para de ésta forma verificar los datos aportados al mismo por parte del titular<sup>34</sup>, esto es, para comprobar la veracidad de todos los datos entregados por el titular en la solicitud y alegaciones presentadas<sup>35</sup>. Si así se hiciese, la Administración nombrará a un instructor el cuál se encargará de realizar las comprobaciones, pudiendo asistirle personal técnico para fiscalizar el seguimiento de las pruebas. La Administración comunicará con tiempo suficiente al titular de la instalación la intención por parte de la misma de la realización de las pruebas correspondientes durante un plazo de veinte días. Si las pruebas son solicitadas por parte del titular de la instalación, todos los gastos que impliquen correrán a su cargo, mientras no correspondan dichos gastos a la Administración; dichos gastos puede ser solicitados por anticipado por parte de la Administración para así hacer reserva de la liquidación una vez se haya realizado la prueba. Para la liquidación de los gastos se unirán todos los comprobantes que acrediten la realidad y cuantía de los mismos.

La Ley 1/2005 no prevé período de información pública, de forma que será de aplicación el artículo 86 de la LRJAP y PAC, en dónde se establece que el órgano encargado de dictar resolución, es decir, el órgano competente, puede acordar dicho período cuando la naturaleza de dicho procedimiento lo requiera. En su caso, dicho trámite se hará mediante su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma o Provincia en la cuál se está desarrollando el procedimiento; en dicha publicación constará el lugar y plazo de presentación de alegaciones para que de esta forma cualquier persona física o jurídica pudiera examinar el procedimiento y realizar alegaciones sobre el trámite de audiencia conforme a lo establecido en el artículo 84 de la LRJAP y PAC, se realizará antes de que el órgano competente dicte resolución sobre el procedimiento administrativo, presentando los documentos y justificaciones necesarios ante el órgano

---

<sup>34</sup> Vid. GÓNZALEZ PÉREZ, J. y GÓNZALEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992 de 26 de noviembre)*, Tomo II, Civitas, Madrid 2004, pág. 1960. Según estos autores la prueba real puede quedar definida como “objeto susceptibles de ser llevados ante el órgano decisor, lugares y objetos no susceptibles de ser llevados ante el órgano decisor”.

<sup>35</sup> La prueba más importante en este caso será la comprobación de las medidas adoptadas para el seguimiento y control de las emisiones, ya que su adopción es un requisito necesario para el funcionamiento de la instalación si la resolución es desestimada por silencio administrativo y hasta que el órgano competente resuelva de forma expresa.

competente. Cómo la Ley 1/2005 no concreta plazo para dicho trámite la Administración puede fijar un plazo no superior a quince días y no inferior a diez días. Si el titular no presenta los documentos, justificaciones y alegaciones en dicho plazo se entenderá como concluido dicho trámite de audiencia. Por otra parte, el titular podrá ser asistido por un asesor cuando así lo crea conveniente para la defensa de sus intereses.

Del trámite de audiencia se podrá prescindir cuando en el procedimiento no figure, como es el caso del procedimiento de autorización de emisiones, o bien cuando no se hayan tenido en cuenta otros hechos, alegaciones y pruebas.

Una vez tramitado el expediente el órgano competente de la Comunidad Autónoma dictará resolución<sup>36</sup>, resolviendo y notificando dicha resolución al titular de la instalación y otorgando la autorización de emisión si a su juicio, se encuentra en condiciones de garantizar el seguimiento y la notificación de las emisiones conforme a la metodología prevista en el anexo III de la Directiva 2007/87/CE, en la Decisión 2004/156/CE, de 29 de enero de 2004 y en los artículos 4.2.d y 4.2.e de la Ley 1/2005.

Reglamentariamente se determinarán las bases del sistema de seguimiento de emisiones y las obligaciones de suministro de información de acuerdo con lo dispuesto en los párrafos d) y e) del artículo 4.2. El desarrollo reglamentario deberá ser compatible con la normativa comunitaria y tener presente los requerimientos de viabilidad técnica y económica en cada sector incluido en el ámbito de aplicación de esta Ley. Como consecuencia de ello se aprueba a finales de 2005 el Real Decreto 1315/2005, de 4 de noviembre, por el que se establecen las bases de los sistemas de seguimiento y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones incluidas 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.

La autorización debe contener como mínimo el nombre y la dirección del titular (artículo 4.2.a de la Ley 1/2005), la identificación y domicilio de la instalación (artículo 4.2.b de la Ley 1/2005), las obligaciones de seguimiento y la notificación de emisiones. Además, deberá incluir las obligaciones de suministrar información conforme a lo establecido en el anexo III de la Ley 1/2005 y de la Decisión 2004/156/CE de la Comisión, de 29 de enero de 2004 (artículo 4.2.d y e de la Ley 1/2005) y en su caso con la normativa de desarrollo y, además la fecha prevista de entrada en funcionamiento (artículo 4.2.g de la Ley 1/2005).

Una vez obtenida la Autorización de emisión, el titular de la instalación tendrá la obligación de entregar, en un plazo de cuatro meses después del final de cada año, derechos de emisión en la cantidad equivalente a las emisiones totales del año anterior y que hayan sido verificadas, no pudiéndose alegar aquéllas que no hayan sido verificadas (artículo 4.2.f).

La Autorización de emisión de gases de efecto invernadero, si así lo solicita su titular, podrá cubrir una o más instalaciones, siempre que éstas se ubiquen en un mismo

---

<sup>36</sup> Servicio de Inspección y Vigilancia Ambiental en el caso de la CARM.



emplazamiento, guarden una relación de índole técnica y cuenten con un mismo titular (artículo 4.3 de la Ley 1/2005).

La resolución del procedimiento de autorización de emisión, además debe referirse a los extremos a que se ha hecho referencia, e incorporará al texto de la misma los informes o dictámenes en que se haya basado la Administración para resolver. Se ha de tener en cuenta que la resolución que ponga fin al procedimiento responderá a todas las cuestiones planteadas por los interesados y a las derivadas de dicho procedimiento conforme al artículo 89.1 de la LRJAP y PAC, siendo congruente dicha resolución con las peticiones formuladas por el titular y no pudiendo agravar su situación inicial.

La duración del procedimiento, según la Ley 1/2005, es de tres meses (artículo 4.4 de la Ley 1/2005), entendiéndose denegada la autorización si ésta no es notificada en dicho plazo. No obstante la Ley 1/2005 regula un régimen que podríamos denominar “*silencio positivo provisional condicionando*”, en el sentido de que dicha instalación podrá seguir funcionando al inicio del primer período si la Administración no ha resuelto y notificado en plazo y cuenta con un sistema de seguimiento de emisiones conforme a lo previsto en la Ley 1/2005, hasta que el órgano competente resuelva. La apreciación de este último extremo a que se refiere la Ley 1/2005 la efectúa el propio titular de la instalación. Podría entenderse que si la instalación sigue funcionando sin adoptar dicho sistema incurría en una infracción leve de conformidad con el artículo 29.4 de la Ley 1/2005.

Por otra parte y como es sabido, la Administración no se encontrará vinculada al sentido negativo del silencio, en virtud del artículo 43 de la LRJAP y PAC, de forma que, transcurrido el plazo de tres meses podrá otorgar o denegar la autorización.

Frente a la desestimación de la solicitud de emisión podrá interponerse recurso de alzada, en el caso de la Región de Murcia, ante el Consejero de Medio Ambiente e Industria<sup>37</sup>.

Una vez otorgada la autorización de emisión el órgano competente de la Comunidad Autónoma designado al efecto deberá comunicar al Registro Nacional de derechos de emisión la resolución en un plazo de 10 días (artículo 8 de la Ley 1/2005).

## 2.2. Autorización de agrupación de instalaciones

La Ley 1/2005 permite la formación de agrupación de instalaciones para la obtención de una sola autorización de emisión, denominada Autorización para Agrupación de instalaciones.

Al inicio de cada período la agrupación de instalaciones deberá haber obtenido una autorización de agrupación, con la salvedad de que si una de las instalaciones sometidas a autorización de emisión que desee formar una agrupación de instalaciones todavía no ha obtenido dicho permiso, podrá seguir funcionando si cumple con un

---

<sup>37</sup> Decreto del Presidente 9/2005, de 7 de mayo, de Reorganización parcial de la Administración Regional (BORM núm. 104, de 9 de mayo, pág. 11024).

régimen de seguimiento y notificación, conforme a lo establecido en el artículo 4.e de la Ley 1/2005, siendo incluida en dicha agrupación de instalaciones.

El artículo 9 de la Ley 1/2005, detalla los requisitos a cumplir para que las instalaciones puedan obtener la autorización de agrupación.

Así, en primer lugar, todas las instalaciones deben llevar a cabo una actividad incluida en el mismo epígrafe del anexo I. En segundo lugar, todas las instalaciones deben contar con una autorización de emisión de gases de efecto invernadero otorgada conforme al artículo 4 de la Ley 1/2005. En tercer y último lugar, las instalaciones que solicitan la autorización de agrupación deben designar un administrador fiduciario que tendrá que cumplir las obligaciones previstas en el artículo 13 de la Ley 1/2005<sup>38</sup>.

Como hemos señalado, aquellas instalaciones que deseen la formación de una Agrupación de instalaciones deberán estar en posesión del permiso de emisión de forma previa y deberán encontrarse en el mismo apartado del anexo I de la Ley 1/2005, excepto las instalaciones de producción de energía eléctrica de servicio público<sup>39</sup>, esto es, deberán desarrollar una misma actividad y por último, deberán nombrar a un titular del conjunto de instalaciones denominado Administrador fiduciario que realizará las funciones propias de los titulares de las instalaciones no agrupadas.

Las fases del procedimiento para la obtención de la autorización de agrupación de instalaciones se detallan a continuación, conforme a lo dispuesto en el Capítulo III y en la disposición transitoria 5ª de la Ley 1/2005<sup>40</sup>.

#### Solicitud de agrupación de instalaciones

La solicitud conjunta de autorización de agrupación de instalaciones deberá ser presentada por los titulares de las instalaciones al Ministerio de Medio Ambiente acompañada de la documentación a la que se refiere el artículo 11 de la Ley 1/2005, esto es:

- a) *Acreditación de la identidad de las instalaciones y sus titulares.*
- b) *Periodo para el que se solicita la autorización de agrupación.*
- c) *Copia compulsada de la autorización de emisión de cada instalación.*
- d) *Escritura pública de otorgamiento de poder en favor de un administrador fiduciario único por la que se acredite su capacidad para cumplir con la obligación de entrega de derechos de emisión y se precise la relación entre todos los titulares de las instalaciones incluidas en la agrupación y el administrador.*

<sup>38</sup> Según el artículo 13 de la Ley 1/2005, el administrador fiduciario entregará los derechos de emisión correspondientes al total de derechos asignados a cada una de las instalaciones incluidas en la agrupación que serán transferidos de la cuenta de haberes de la Administración General del Estado a la de la agrupación. Asimismo, deberá realizar la entrega anual de derechos de emisión en cantidad equivalente a la suma de las emisiones verificadas de las instalaciones incluidas en la agrupación.

<sup>39</sup> Vid. disposición transitoria 5ª, apartado 1 de la Ley 1/2005.

<sup>40</sup> Vid. LRJAP y PAC y demás normativa aplicable.

- e) *Declaración de que el administrador no se encuentre, en el momento de presentar la solicitud, inhabilitado, conforme a lo dispuesto en la legislación mercantil.*
- f) *Informe explicativo valorando la incidencia de la agrupación en el mercado interior.*

Dicha solicitud deberá respetar, como es obvio, el contenido mínimo de toda solicitud conforme a los artículos 70 al 73 de la LRJAP y PAC.

El órgano competente para resolver el procedimiento es el Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministerios de Medio Ambiente, de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático y previos informes de las Comunidades Autónomas en cuyos territorios se encuentren ubicadas las instalaciones que deseen formar la agrupación de instalaciones y del Servicio de Defensa de la Competencia del Ministerio de Economía y Hacienda<sup>41</sup>. Como puede observarse, los informes emitidos por las entidades y órganos internos, tendrán carácter preceptivo y vinculante. Asimismo, se ha de tener en cuenta que si el Consejo de Ministros así lo viese necesario podrá pedir otros informes, además de los previstos en la Ley 1/2005, pero, en este caso, teniendo en cuenta su carácter facultativo y no vinculante.

A lo largo de la tramitación del procedimiento de autorización de agrupaciones el administrador fiduciario podrá intervenir realizando alegaciones o bien en el trámite de audiencia, conforme los artículo. 84 y 85 de la LRJAP y PAC.

Si la solicitud cumple con todos los requisitos establecidos en el artículo 9.1 de la Ley 1/2005, es decir, si todas las instalaciones que pretenden obtener la autorización de agrupación llevan a cabo la misma actividad incluida en el mismo epígrafe del anexo I, cuentan con una autorización de emisión y han designado un administrador fiduciario y son valorados de forma positiva en lo relativo al efecto que tendrá la formación de la agrupación de instalaciones en el mercado interior y en el interés de los consumidores, el expediente será remitido a la Comisión Europea, la cuál en el plazo de tres meses, podrá rechazar motivadamente toda solicitud que no cumpla con los requisitos de la Directiva MDE. En este último caso, el Consejo de Ministros solo podrá autorizar la agrupación de instalaciones si la Comisión Europea acepta las modificaciones propuestas (artículo 12.2 *in fine* de la Ley 1/2005).

Si en el plazo de tres meses la Comisión Europea no ha rechazado la solicitud<sup>42</sup>, el Consejo de Ministros resolverá en el plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud de agrupación de instalaciones, previo trámite de audiencia de los interesados de conformidad con el artículo 84 de la LRJAP y PAC<sup>43</sup>. En el caso de que el Consejo

---

<sup>41</sup> Este último informe se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

<sup>42</sup> Una vez que el expediente haya llegado a la Comisión Europea, ésta se encargará de dictar resolución en un plazo de tres meses desde la recepción del expediente enviado por el Consejo de Ministros.

<sup>43</sup> En donde será de aplicación el artículo 84 de la LRJAP y PAC.

artículo 84. Trámite de audiencia. 1. *Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de*

de Ministros no hubiera notificado resolución expresa en dicho plazo se entenderá desestimada la solicitud de autorización de agrupación de instalaciones (artículo 12.3 de la Ley 1/2005).

### Autorización de Agrupación de instalaciones

La autorización de agrupación de instalaciones contendrá como mínimo la identificación del administrador fiduciario y los poderes los cuales le han sido asignados, la identificación de las instalaciones que han sido incluidas en la agrupación junto con los permisos de emisión de cada una de ellas, enumerando a su vez todas las obligaciones a las cuales se encuentran sometida la agrupación de instalaciones y el plazo de vigencia de la autorización (artículo 10 de la Ley 1/2005).

Las obligaciones a las que se encuentra sometido el administrador fiduciario se establecen en el artículo 13 de la Ley 1/2005<sup>44</sup>.

Como en el caso de la autorización de emisión, el administrador fiduciario entregará al inicio de cada año la cantidad de derechos de emisión equivalentes a la suma de las emisiones verificadas del año precedente pudiendo presentarlas en el plazo de cuatro meses desde el inicio del año, esto es, hasta finales de abril.

Si, una vez otorgada la autorización de agrupación produjera alguna modificación en la composición de la agrupación o en la identidad o las facultades asignadas al administrador fiduciario (artículo 9.3 de la Ley 1/2005), éstas deberán ser comunicadas al Consejo de Ministros.

No se refiere la Ley 1/2005, como en el caso de la autorización de emisión (artículo 6), a la modificación de oficio de la autorización. De este modo, resultará de aplicación la LRJAP y PAC.

### *2.3. Extinción de la autorización de emisiones*

La extinción de la autorización quedará excluida si concurre alguna de las siguientes circunstancias: cierre de la instalación, falta de puesta en funcionamiento de la instalación transcurridos tres meses después de la fecha de inicio prevista en la autorización, salvo causa justificada declarada así por el órgano competente de la CCAA, sanción

---

*resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados o, en su caso, a sus representantes, salvo lo que afecte a las informaciones y datos a que se refiere el artículo 37.5. 2. Los interesados, en un plazo no inferior a diez días ni superior a quince, podrán alegar y presentar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes. 3. Si antes del vencimiento del plazo los interesados manifiestan su decisión de no efectuar alegaciones ni aportar nuevos documentos o justificaciones, se tendrá por realizado el trámite. 4. Se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado.*

<sup>44</sup> artículo 13. Obligaciones del administrador fiduciario. 1. Los derechos de emisión correspondientes al total de derechos asignados a cada una de las instalaciones incluidas en la agrupación serán transferidos de la cuenta de haberes de la Administración General del Estado a la de la agrupación. 2. La entrega anual de derechos de emisión en cantidad equivalente a la suma de las emisiones verificadas de las instalaciones incluidas en la agrupación deberá efectuarse por el administrador fiduciario. 3. El administrador fiduciario no podrá transmitir derechos de emisión del titular cuyo informe no haya sido considerado conforme, de acuerdo con lo previsto en el artículo 23.

conforme a lo establecido en el artículo 30.a de la Ley 1/2005 y suspensión de la actividad de la instalación durante un plazo superior a un año (artículo 7 de la Ley 1/2005).

#### 2.4. *Modificación de oficio de la autorización de emisión*

Si en la instalación se producen cambios relativos al tamaño, carácter, funcionamiento o cambios en la identidad o el domicilio, el titular de la instalación deberá comunicar al órgano competente de la Comunidad Autónoma dichos cambios (artículo 6 de la Ley 1/2005). En este supuesto el órgano competente de la Comunidad Autónoma modificará de oficio la autorización de emisión de GEI en un plazo máximo de tres meses. Parece que el legislador se refiere a la renovación de la autorización de emisiones, penalizando a la Administración si en el plazo de tres meses desde el cambio de circunstancias no se modifica la autorización, penalización que en nuestra opinión no tiene sentido, ya que se mantendría en vigor una autorización que no se correspondería con las circunstancias actuales<sup>45</sup>.

### V. CONSIDERACIONES FINALES.

Esta breve exposición de la Ley 1/2005 y por lo tanto del mercado de derechos de emisión, nos muestra la gran falta de solidez que la Ley posee en el primer período (2005-2007) faltas que se intentan subsanarse para este segundo período que entra (2008-2012) mediante la correspondiente normativa adicional. Además se suma una falta de complementariedad entre los principales procedimientos establecidos en la misma, esto es, la asignación de derechos de emisión y la Autorización de emisión, basándose fundamentalmente en una escasez en los canales de comunicación entre los distintos órganos competentes de otorgar las autorizaciones y asignaciones.

Se realiza un recorrido por las líneas principales del Plan Nacional de Asignación, encargado de originar los derechos de emisión y distribuirlos equitativamente en la industria española y de acuerdo con las bases de la economía de mercado. En el Plan Nacional de Asignación además de redactarse las bases de asignación para el mercado de derechos de emisión, se detallan los criterios a seguir en los otros dos mecanismos contemplados por el Protocolo de Kioto, Mecanismos de Desarrollo Limpio y Aplicación conjunta, cuyo fin además de la reducción de gases de efecto invernadero es la inversión por parte de las instalaciones en tecnologías eficientes energéticamente.

Como se ha advertido *supra*, los órganos encargados de la asignación de derechos de emisión son fundamentalmente el Ministerio de Medio Ambiente y el Consejo de Ministros órganos que difieren de los que intervienen en la autorización de emisión, esto es, los autonómicos. Esto puede llevar a una posible cadena de errores a la hora de funcionamiento de la instalación, ya que ésta puede contar con una autorización de emisión otorgada por el órgano autonómico competente y no haber recibido la correspondiente asignación de derechos de emisión por parte del Consejo de Ministros.

---

<sup>45</sup> No obstante, la Administración podrá revisar de oficio la autorización de emisión conforme a lo establecido en la LRJAP y PAC.

Este hecho se vio agravado en el primer período puesto que los plazos para resolver los distintos procedimientos se hallaban muy cercanos en el tiempo, las administraciones sólo tenían tres meses para resolverlos. Las instalaciones presentaron a la vez ambas solicitudes lo que provocó en algunos casos que contarán con la autorización de emisión con antelación a la asignación de derechos de emisión. En este segundo período (2008-2012) puede darse una menor frecuencia de este hecho puesto que la solicitud de asignación de derechos de emisión se presenta con una antelación de doce meses antes del inicio del período y por lo tanto nueve meses antes que la solicitud de autorización, dando tiempo a resolver la asignación y a ser notificada a tiempo al titular de la instalación. Aunque esta diferencia de plazos no ejerce potestad sobre el criterio exigido para la asignación de derechos de emisión que establece en su artículo 19 que la instalación deberá estar en posesión de la autorización de emisión correspondiente a la hora de solicitar la asignación de derechos de emisión, entendiéndose ésta como la autorización de emisión otorgada a la instalación en el período anterior (2005-2007).

En un intento mayor de lucha contra el cambio climático la Unión Europea ha elaborado una estrategia sobre el cambio climático. Con ella se pretende que las políticas existentes relativas al cambio climático y la contaminación se apliquen, que se elaboren nuevas medidas de coordinación entre las distintas políticas, se refuerce la investigación, la cooperación internacional y la sensibilidad de los ciudadanos. Resultado de ello es el borrador de la estrategia española de cambio climático y energía limpia. Horizonte 2012 además del Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático elaborado por el estado español<sup>46</sup>.

Por último, se ha de señalar que el mercado de derechos de emisión es un mercado joven a la vez que complicado, sus bases legislativas no se encuentran en una madurez oportuna lo que provoca una constante reedición de las normativas vigentes y un sin fin de notificaciones europeas a sus Estados Miembros para el cumplimiento de la normativa. Este nuevo período que entra a nivel Internacional y que deja atrás tres años de prueba de la Unión Europea, mostrará el grado de conocimiento de estos instrumentos propuestos por el Protocolo de Kioto por parte de los partes participantes.

España como Estado Miembro de la Unión Europea deberá agilizar sus trámites y normas para ponerse de acuerdo a la normativa internacional, y conseguir el propósito principal, adecuar la emisión de gases de efecto invernadero al 15% de aumento que se le había indicado conllevando a la reducción del 30% de sus emisiones, puesto que en el año 2005 sus emisiones eran de un 45% con respecto al año de referencia.

---

<sup>46</sup> La estrategia española de cambio climático se puede consultar en la web del ministerio de medio ambiente al igual que el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático.

[http://www.mma.es/portal/secciones/cambio\\_climatico/documentacion\\_cc/estrategia\\_cc/index.htm](http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/documentacion_cc/estrategia_cc/index.htm)

[http://www.mma.es/portal/secciones/cambio\\_climatico/areas\\_tematicas/impactos\\_cc/pnacc.htm](http://www.mma.es/portal/secciones/cambio_climatico/areas_tematicas/impactos_cc/pnacc.htm)