

# La revisión de la directiva que regula el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE) y sus aspectos fiscales

**Miguel de Haro Izquierdo**

*Profesor contratado doctor de Derecho Financiero y Tributario.*

*Universidad Complutense de Madrid (España)*

[migueldh@ucm.es](mailto:migueldh@ucm.es) | <https://orcid.org/0000-0003-4596-4586>

## Extracto

La Unión Europea se ha alzado como uno de los entornos políticos y sociales más dinámicos y punteros en la promoción de una Europa sostenible centrada en las políticas de impulso medioambiental, con el objetivo de convertir el viejo continente en el espacio geográfico más avanzado en el establecimiento de políticas verdes.

Los objetivos específicos en materia de emisión de gases de efecto invernadero son los de lograr una Europa «climáticamente neutral» en 2050, con una emisión neta nula de gases de efecto invernadero para esa fecha. Para alcanzar dichos objetivos, uno de los instrumentos más destacado es el impulso del mercado de derechos de emisión de gases por la Unión Europea, con el que se pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

El presente trabajo aborda el mecanismo de funcionamiento de un mercado de derechos de emisión y, de manera explícita, las novedades regladas más recientemente por la Unión a través de diferentes directivas que van a tener una trascendencia vital en la economía comunitaria. Paralelamente, se abordan los efectos de la tributación de los derechos de emisión y la fiscalidad del nuevo régimen de derechos y su regulación en el mercado de emisiones.

**Palabras clave:** derechos de emisión; gases de efecto invernadero; UE; fiscalidad medioambiental; impuestos verdes.

Recibido: 12-07-2024 / Aceptado: 03-10-2024 / Publicado (en avance *online*): 18-10-2024

Cómo citar: Haro Izquierdo, M. de (2024). La revisión de la directiva que regula el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE) y sus aspectos fiscales. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 500, 59-82. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2024.24095>



# The revision of the European Union Emissions Trading System (EU ETS) directive and its fiscal aspects

Miguel de Haro Izquierdo

## Abstract

The European Union has emerged as one of the most dynamic and leading political and social environments in the promotion of a sustainable Europe focused on environmentally driven policies, with the aim of making the old continent the most advanced geographical space in the establishment of green policies.

The specific greenhouse gas emission targets are to achieve a «climate neutral» Europe by 2050, with zero net greenhouse gas emissions by that date. To achieve these objectives, one of the most prominent instruments is the European Union's promotion of the emissions trading market, which aims to reduce greenhouse gas emissions.

This paper deals with the functioning mechanism of an emission allowances market, and explicitly addresses the most recent developments regulated by the European Union through different directives that will have a vital impact on the European Union economy. At the same time, the effects of the taxation of emission allowances and the taxation of the new allowance system and its regulation on the emissions market are discussed.

**Keywords:** emission allowances; greenhouse gases; EU; environmental taxation; green taxes.

Received: 12-07-2024 / Accepted: 03-10-2024 / Published (online preview): 18-10-2024

Citation: Haro Izquierdo, M. de (2024). La revisión de la directiva que regula el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE) y sus aspectos fiscales. *Revista de Contabilidad y Tributación. CEF*, 500, 59-82. <https://doi.org/10.51302/rcyt.2024.24095>



## Sumario

- 1. Introducción
  - 2. El comercio de derechos de emisiones
  - 3. Novedades de la directiva sobre el comercio de derechos de emisión
  - 4. Aspectos fiscales del comercio de emisiones
    - 4.1. Naturaleza jurídica de los derechos de emisión
    - 4.2. Impuesto sobre sociedades
    - 4.3. Impuesto sobre el valor añadido
  - 5. Conclusiones
- Referencias bibliográficas

## 1. Introducción

Es generalmente aceptado que la situación climática de nuestra esfera terráquea no pasa por un buen momento. La generalización de indicios muestra una contaminación excesiva de diversa índole, como, por ejemplo, la derivada de los combustibles o los residuos no biodegradables. La sobresaturación del hábitat es una realidad objetiva síntoma de que el calentamiento global se genera, entre otros motivos, por el exceso de gases de efecto invernadero (GEI) en sus diferentes modalidades; entre otros, dióxido de carbono ( $\text{CO}_2$ ), metano ( $\text{CH}_4$ ), óxido nitroso ( $\text{N}_2\text{O}$ ), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC), hexafluoruro de azufre ( $\text{SF}_6$ ), etc. Incluso aquellos más escépticos en el diagnóstico climático deberían reconocer la posibilidad de que unas medidas que permitan mitigar esta situación pueden ser un bien generalizado para las sociedades o, por lo menos, se debería contemplar como un ejercicio de valoración razonable sobre este hecho.

El problema global de la contaminación general y de la atmosférica específicamente genera una problemática medioambiental, social, económica, política, migratoria y de salubridad que genera efectos perversos como el déficit en la distribución de la riqueza mundial.

Las instituciones internacionales han decidido poner los medios necesarios y las políticas adecuadas para la mitigación de la contaminación generalizada. No podemos citar con detalle ahora los ingentes acuerdos multilaterales de establecimiento de mejoras de política medioambiental impulsados por diferentes instituciones, como los de las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional o la UE, a través de diversas agencias propias, pero debemos recordar, al menos, acuerdos internacionales como el Convenio de Viena (1985), el Convenio de Estocolmo (2001), el Protocolo de Kioto (1997), etc.

Entre los pactos más recientes en materia de lucha contra la contaminación de GEI debemos destacar el Acuerdo de París (2015). El objetivo principal es el de limitar el incremento global de la temperatura por debajo de los  $2\text{ }^\circ\text{C}$  a finales de siglo respecto a los niveles de la era preindustrial, dejando la puerta abierta a ampliar este objetivo hasta  $1,5\text{ }^\circ\text{C}$ . Las herramientas son diversas para poder obtener este fin tan ambicioso: contribuciones nacionales, financiación específica, transferencia de tecnologías, etc.

Uno de los actores más emblemáticos y activos en esta materia es la UE. En sus políticas esenciales y prioritarias se ha centrado en la disminución de la contaminación de las emisiones de carácter fósil, para lo cual ha puesto en marcha políticas concretas y específicas de limitación de la emisión de GEI.

El presente trabajo afronta una materia tan específica como los mercados de derechos de efectos invernadero en el espacio de la UE y sus efectos tributarios en los sujetos pasivos que operan en el mercado con derechos de emisión. Las reformas más actuales han impulsado una aceleración de las políticas en materia de GEI que hacen necesario entender el mecanismo comunitario de su mercado de derechos y los efectos fiscales en tributos como el IS y el IVA en nuestro país.

## 2. El comercio de derechos de emisiones

El comercio de los derechos de emisión de GEI se ha configurado en los últimos años como una de las herramientas más significativas de las políticas medioambientales de los países industrializados y, de manera muy especial, de las políticas medioambientales de la UE, como veremos a lo largo del presente trabajo.

Los diferentes regímenes de comercio de derechos de emisión buscan esencialmente que aquellas empresas o actividades industriales asuman el principio marco del derecho medioambiental, que no es otro que los que contaminan asuman las consecuencias de sus actos y paguen<sup>1</sup> por las emisiones de GEI a la atmosfera, derivándose una obligación complementaria de colaborar en el proceso económico de la transición ecológica.

---

<sup>1</sup> El origen del principio esencial del medioambiente es impulsado por la OCDE (1972):

4. The principle to be used for allocating costs of pollution prevention and control measures to encourage rational use of scarce environmental resources and to avoid distortions in international trade and investment is the so-called «Polluter-Pays Principle». This principle means that the polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment.

5. This Principle should be an objective of Member countries; however, there may be exceptions or special arrangements, particularly for the transitional periods, provided that they do not lead to significant distortions in international trade and investment (anexo).

Posteriormente fue asumido por las Naciones Unidas (1992):

Principle 16. National authorities should endeavor to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluter should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment.

El comercio de los derechos de emisión en la UE comenzó su aplicación en el año 2005 mediante el impulso de la promoción de la reducción de emisiones de GEI a través de la creación de una estructura de comercio rentable sobre las emisiones de los países de la UE. La idea original de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se estableció el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE), era la de limitar el volumen de emisiones de GEI de aquellas industrias con mayor consumo y mayor producción de energía, así como de las entidades de navegación aérea. El objeto de la norma original era el de fomentar las reducciones de las emisiones de CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC y SF<sub>6</sub> de una forma eficaz en relación con el coste y de manera económicamente eficiente<sup>2</sup>.

Un mercado de derechos de emisión de gases se articula por medio de diferentes elementos que se integran entre sí para desarrollar un conjunto de operaciones comerciales de compra y venta de derechos bajo el principio de la oferta y la demanda de los diferentes agentes económicos, con una clara intervención del poder público, a través del cual se pretende amortiguar la emisión de GEI<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Así se establece el RCDE. Es la piedra angular de la política de la UE para luchar contra el cambio climático mediante la reducción de las emisiones de GEI de una forma rentable y económicamente eficiente. La legislación original se ha modificado en varias ocasiones conforme ha evolucionado el sistema. Los cambios más recientes se adoptaron en la Directiva (UE) 2023/958 y en la Directiva (UE) 2023/959 como parte de la iniciativa Objetivo 55 de la UE.

<sup>3</sup> La creación de mercados de derechos de emisiones ha sido igualmente objeto de impulso en los Estados Unidos. Podemos destacar las experiencias de Regional de Gases de Efecto Invernadero (RGGI), esfuerzo cooperativo basado en el mercado entre los Estados de Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Pennsylvania, Rhode Island y Vermont para limitar y reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> del sector eléctrico. Se trata de la primera iniciativa regional de limitación e inversión puesta en marcha en Estados Unidos. La RGGI se compone de programas individuales de comercio de derechos de emisión de CO<sub>2</sub> en cada uno de los Estados participantes. A través de normativas independientes, basadas en la regla modelo de la RGGI, el Programa de Comercio de Presupuestos de CO<sub>2</sub> de cada Estado limita las emisiones de CO<sub>2</sub> de las centrales eléctricas, emite derechos de CO<sub>2</sub> y establece la participación en subastas regionales de derechos de CO<sub>2</sub>. Un derecho de emisión de CO<sub>2</sub> representa una autorización limitada para emitir una tonelada corta de CO<sub>2</sub> (por tonelada corta debe entenderse la denominación inglesa en unidad de masa de 2000 libras, aproximadamente 907,185 kilogramos) de una fuente regulada, expedida por un Estado participante. Las fuentes reguladas pueden utilizar un derecho de emisión de CO<sub>2</sub> expedido por cualquier Estado participante para demostrar su cumplimiento en cualquier Estado. Pueden adquirir derechos de emisión comprándolos en subastas regionales o a través de mercados secundarios. Se puede consultar en <https://www.rggi.org>

Igualmente, en el Estado de California, el programa *Cap-and-Trade* es un elemento clave del plan climático de California. Establece un límite estatal para fuentes responsables del 85 % de las emisiones de GEI de California y establece una señal de precios necesaria para impulsar la inversión a largo plazo en combustibles más limpios y un uso más eficiente de la energía. Se puede consultar en <https://ww2.arb.ca.gov/our-work/programs/cap-and-trade-program>

Finalmente, haremos referencia a la puesta en marcha en el Estado de Washington de un mercado de emisiones por medio del *Clean Fuel Standard*. Según la norma de combustibles limpios, los combustibles

El mercado de derechos de emisión se establece sobre el esquema denominado en sus términos anglosajones *cap and trade*, esto es, se establece un límite superior de emisiones en un periodo de tiempo determinado, de tal manera que en ese espacio de tiempo y de límite de emisiones se pueda obtener un objetivo de reducción de emisiones. En virtud de esta planificación de concesión de emisiones se habilitan por parte de las autoridades una serie de derechos de emisión en función de las reducciones esperadas de emisiones de GEI. Los derechos de emisión son entregados por la autoridad competente a los actores económicos que se encuentran sometidos a la obligación de reducir su carga de contaminación social, empresas energéticas, industrias contaminantes, aerolíneas, etc.

El comercio de emisiones (*trade*) es la segunda ecuación del mercado de derechos de emisión que se ha puesto en circulación por las autoridades. Al haber una serie de derechos en el mercado otorgado de manera gratuita, en la mayoría de las ocasiones, los actores pueden ser sujetos excedentes de derechos o demandantes de derechos de emisión. El primero de los supuestos se producirá cuando los derechos otorgados gratuitamente por las autoridades no hayan sido consumidos en función de la emisión de GEI generados durante un ejercicio anual temporal. En el supuesto segundo, la demanda de derechos se producirá cuando el actor económico haya producido una contaminación superior a los derechos gratuitamente concedidos y deberá obtener en el mercado más derechos de emisión sobre los que originalmente se le hayan concedido. En este caso, si no dispone de dichos derechos, podrá ser objeto de sanción por las autoridades competentes al exceder su cupo de emisiones sobre las que les han sido concedidas, por lo que deberá acudir a un mercado secundario de derechos de emisión en los que adquirir los derechos necesarios para no ser sancionado.

Con el diseño y puesta en marcha de este mercado de emisiones, los actores económicos intentarán, por vías diferentes, reducir sus instalaciones de emisiones para que no sean sancionadas, o adquirir derechos de emisión en un mercado secundario a un precio superior al coste de introducir medidas de producción en el sector que actúan menos contaminantes y, por tanto, rebajando su emisión por la modernización de su producción por medio de energías limpias.

En el horizonte de un mercado de emisiones debemos tener en cuenta que se producirá de manera decreciente la concesión de derechos gratuitos de emisión por las autoridades,

---

se evaluarán para determinar su intensidad de carbono. Los combustibles más limpios, los que tienen una intensidad de carbono inferior a la norma, generarán créditos que podrán conservarse o venderse a los productores de combustibles con alto contenido de carbono. Los combustibles con una intensidad de carbono superior a la norma generarán déficits. Esos productores deberán comprar suficientes créditos para cumplir la reducción de la intensidad de carbono de ese año. El requisito de reducir la intensidad de carbono aumenta con el tiempo, lo que hace que en Washington haya más combustible de transporte bajo en carbono. La reducción de la intensidad de carbono significa menos emisiones de GEI que entran en la atmósfera con el tiempo, lo que ayuda a hacer frente a los impactos del cambio climático. Disponible en <https://ecology.wa.gov/air-climate/reducing-greenhouse-gas-emissions/clean-fuel-standard>

de tal manera que los operadores económicos van a poder fácilmente detectar que se producirá una escasez de derechos de emisión a largo plazo, por lo que la dinámica del propio mercado garantizará que los derechos de emisión tengan valor de mercado. Podemos observar como este mercado depende de los derechos concedidos por las autoridades administrativas, lo que hace que no se pueda calificar como un mercado libre. La finalidad de las autoridades es que con el precio de los derechos de emisión se genere, por un lado, un incentivo para que los operadores económicos reduzcan las emisiones como y donde cuesta menos hacerlo y, por otro lado, busca generar ingresos por la venta de derechos. La creación del mercado de emisiones impulsará, además, ingresos derivados de su venta, que son utilizados para el desarrollo de inversiones en energías renovables, mejoras de la eficiencia energética y tecnologías que reduzcan las emisiones.

La principal ventaja de los mercados de emisiones frente a otras vías de limitación de las emisiones de GEI, y de lucha contra el cambio climático, como pueden ser los impuestos sobre el carbono<sup>4</sup>, es el hecho de que las autoridades pueden asegurar la reducción de emisiones sobre un periodo de tiempo cercano y, a la vez, fijar los precios mínimos, que luego se determinarán finalmente en las subastas de derechos, de la asignación inicial de derechos gratuitos, por lo que atraerá un mayor número de actores económicos del mercado. Por otro lado, es cierto que el establecimiento de estos mercados de derechos de emisión necesita de una compleja estructura administrativa organizada, con alta implicación de las Administraciones públicas y con la dificultad de una puesta en marcha y lanzamiento en su desarrollo que puede ser adversa. Sin embargo, creemos que esta figura permite obtener un efecto directo en el mercado de manera inmediata en el tiempo, con una buena aceptación por los operadores económicos que lo acogen de manera positiva dentro del ámbito de la imagen reputacional de las compañías mercantiles.

En todo caso, la UE<sup>5</sup> se ha convertido en una de las áreas de impulso más decidido en el desarrollo de la lucha contra el cambio climático por medio de los mercados de

---

<sup>4</sup> En este sentido, la implementación de los impuestos directos al carbono asegura una rápida inversión en energías limpias por parte de los contribuyentes. Son inmediatos y de una instauración sencilla, y proporcionan ingresos a las autoridades que pueden ser objeto de inversión en inversiones productivas, asistencia a sectores vulnerables o el impulso de nuevas políticas medioambientales. Véase <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2022/07/21/blog-more-countries-are-pricing-carbon-but-emissions-are-still-too-cheap>

<sup>5</sup> La asignación gratuita de derechos de emisión de CO<sub>2</sub> se regula a través de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011. En la fase 1 (2005-2007) y en la fase 2 (2008-2012) del EU ETS, la mayor parte de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> fueron asignados de manera gratuita. En estas dos primeras fases (2005-2012), los límites nacionales de los derechos de emisión se fijaron mediante planes nacionales de asignación de derechos de emisión de GEI establecidos por los Estados miembros y evaluados por la Comisión. En la fase 3 (2013-2020), los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> fueron asignados a través de un mecanismo de subastas; las subastas de derechos de emisión de CO<sub>2</sub> reguladas a través del Reglamento (UE) 1031/2010 de la Comisión. Durante la fase 1 (2005-2007) se permitió a los Estados miembros subastar el 5% del volumen total de derechos de emisión, aumentando al 10% dicho volumen en la fase 2 (2008-2012). En la fase 3 (2013-2020), la totalidad de los derechos de emisión de CO<sub>2</sub> se asigna a través de subastas.



derechos de GEI, a través de los cuales garantiza el aumento necesario de los precios del carbono para hacer frente al cambio climático. Los sistemas de mercados de derechos pueden proteger a los sectores más vulnerables al tiempo que respaldan el crecimiento económico<sup>6</sup>.

### 3. Novedades de la directiva sobre el comercio de derechos de emisión

El RCDE, como ya hemos visto con anterioridad, se puso en marcha en el ámbito comunitario en el año 2005 y ha sido modificado sucesivamente en diferentes fases<sup>7</sup>. El sistema se encuentra en la actualidad en su cuarta fase de negociación (2021-2030). A lo largo de los años, ha sido objeto de varias revisiones<sup>8</sup> que analizan, adaptan e impulsan el sistema con los objetivos climáticos generales de la UE. La directiva de RCDE para la fase 4 se revisó por primera vez en 2018 de acuerdo con el marco político y normativo de la UE en materia de clima y energía para 2030<sup>9</sup>. No obstante, habida cuenta del Pacto Verde Europeo<sup>10</sup> y de los objetivos climáticos más ambiciosos de la UE<sup>11</sup>, en 2021 se puso en marcha otra revisión<sup>12</sup> de la directiva para la fase 4<sup>13</sup>.

<sup>6</sup> La OCDE en 2013 manifestó que, en comparación con otras políticas climáticas, los mercados de derechos de emisiones y los impuestos sobre el carbono amplios (es decir, que cubren varios sectores) tienen los costes más bajos de reducción de emisiones por tonelada.

<sup>7</sup> La aprobación del Protocolo de Kioto por la Comunidad y sus Estados miembros en 2002 comprometía a estos a una reducción del 8 % de las emisiones de GEI para el periodo comprendido entre 2008 y 2012 respecto a los niveles originalmente identificados en el año 1990.

<sup>8</sup> Véase [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020\\_es?prefLang=es](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/development-eu-ets-2005-2020_es?prefLang=es)

<sup>9</sup> Véanse [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2030-climate-targets\\_en?prefLang=es](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/climate-strategies-targets/2030-climate-targets_en?prefLang=es) y <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/93/PDF/N1529193.pdf?OpenElement>

<sup>10</sup> Disponible en [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

Véase también Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones. *El Pacto Verde Europeo*. COM(2019) 640 final.

<sup>11</sup> Véase [https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law\\_es?prefLang=es](https://climate.ec.europa.eu/eu-action/european-climate-law_es?prefLang=es)

<sup>12</sup> Disponible en [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal_en)

<sup>13</sup> En España, la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisiones se ha regulado por medio de la Ley 1/ 2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen económico del comercio de derechos de emisión de GEI. Como no podía ser de otra manera, hace suyos los objetivos de la directiva comunitaria, entre ellos: (i) ayudar a cumplir con las obligaciones derivadas de la Convención y el Protocolo de Kioto; (ii) ser un mecanismo complementario del esfuerzo de reducción de emisiones de GEI que debe

El Acuerdo de París de Naciones Unidas (2015) supuso, en el ámbito internacional, una profundización en las necesidades de reducir las emisiones de GEI en todo el planeta. En el acuerdo se estableció como objetivo principal, ante la situación de una escalada del deterioro medioambiental del planeta, la reducción de la temperatura de la Tierra mediante la reducción de las emisiones mundiales de GEI. Entre las herramientas impulsadas por el tratado se recomienda a los países desarrollados incrementar el esfuerzo en la obtención de fuentes, instrumentos y cauces de los fondos públicos, a través de diversas medidas con las cuales se podría incrementar el apoyo a las estrategias por aquellos países firmantes del acuerdo. Los objetivos específicos podemos identificarlos, de manera muy sucinta, entre otros muchos, a continuación:

- Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático.
- Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de GEI de un modo que no comprometa la producción de alimentos.
- Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de GEI.

El 14 de julio de 2021, la Comisión Europea presentó el Objetivo 55 (en inglés, *Fit for 55*<sup>14</sup>), un paquete de propuestas integrales para reformar la política climática y energética de la UE, incluido el RCDE<sup>15</sup>. El Parlamento Europeo y los Estados miembros en el Consejo

---

realizarse mediante medidas y políticas internas; (iii) disminuir los costes de reducción de las emisiones, pues el comercio permitirá que, en la UE, las emisiones se reduzcan allí donde menor coste económico conlleve dicha reducción; (iv) garantizar el buen funcionamiento del mercado interior para evitar las distorsiones de la competencia que podría generar el establecimiento de regímenes nacionales distintos; y (v) adquirir experiencia en el funcionamiento del comercio de emisiones antes del año 2008, en el que empezará a funcionar el comercio de emisiones internacional previsto en el artículo 17 del Protocolo de Kioto. La aplicación del régimen se ha desarrollado por medio de fases temporales: fase 1 (2005-2007), fase 2 (2008-2012), fase 3 (2013-2020) y fase 4, actualmente en desarrollo (2021-2030).

<sup>14</sup> Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999 («legislación europea sobre el clima»).

<sup>15</sup> El Objetivo 55 es el conjunto de medidas que elevan el objetivo de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> para 2030 hasta el 55 % respecto a las de 1990 (el objetivo inicial de reducción para 2030 era del 40 %). Los Estados miembros adoptaron una posición común sobre el RCDE. El propósito fundamental de las propuestas de la UE es garantizar una transición equitativa y socialmente justa, mantener la innovación y la competitividad de la industria comunitaria manteniendo la competitividad de los sectores industriales, así como ser la abanderada en la lucha mundial contra el cambio climático. Las medidas impulsadas parece

de la UE adoptaron las propuestas<sup>16</sup> relacionadas con el RCDE a más tardar en junio del año 2023. En virtud de la ley europea del clima, los Estados miembros de la UE serán climáticamente neutros en el año 2050. Como primer hito, su objetivo es reducir las emisiones netas en al menos un 55 % para 2030 en comparación con las emisiones del año 1990<sup>17</sup>. El RCDE es fundamental para lograrlo de manera rentable y su revisión de objetivos en el año 2023 se alinea con el sistema y con sus ambiciones<sup>18</sup>.

Las novedades de la Directiva (UE) 2023/959 tienen como objetivo acelerar el proceso de reducción de las emisiones de GEI en la UE a través de los siguientes acuerdos de aplicación inmediata:

- Se establece un límite máximo de emisiones con unas políticas especialmente duras para su consecución temporal. La reducción se fija en un 62 % con respecto a 2005. La propuesta que puede permitir dicho objetivo será la disminución de la cantidad de derechos de emisión. Fijado en 90 toneladas métricas (Mt) de equivalentes de CO<sub>2</sub> en 2024 y 27 Mt en 2026. Esto se combinará con una reducción de los derechos de emisión del 4,3 % al año entre 2024 y 2027, y 4,4 % anual en el periodo 2028-2030.

---

que podrán obtener una neutralidad climática para el año 2050 mediante un acuerdo unánime aceptado por los Estados con la finalidad de establecer medidas legales, financieras, etc., que, sin duda, son una clara apuesta de Europa, que desempeña un papel de liderazgo en la neutralidad climática.

<sup>16</sup> Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32023L0959>

<sup>17</sup> Mediante la adopción del Reglamento (UE) 2021/119 del Parlamento Europeo y del Consejo, la UE ha consagrado en su legislación el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en toda la economía a más tardar en 2050 y el objetivo de lograr emisiones negativas a partir de esa fecha. Dicho reglamento establece también un objetivo vinculante de la Unión de una reducción interna de las emisiones netas de GEI (emisiones una vez deducidas las absorciones) de, al menos, un 55 %, con respecto a los niveles de 1990, de aquí a 2030.

<sup>18</sup> Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de GEI en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de GEI en la Unión; Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial; Reglamento (UE) 2023/857 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de abril de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de GEI por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y el Reglamento (UE) 2018/1999; Reglamento (UE) 2023/839 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de abril de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/841 en lo que respecta al ámbito de aplicación, la simplificación de las normas de notificación y cumplimiento y el establecimiento de los objetivos de los Estados miembros para 2030, y el Reglamento (UE) 2018/1999 en lo que respecta a la mejora del seguimiento, la notificación, el seguimiento de los avances y la revisión (reglamento UTCUTS).

- Se pone fin a la concesión gratuita de los derechos de emisión.
- Se amplía la exigencia del régimen de derechos de emisión para otros operadores económicos, como es el caso de los edificios, el transporte por carretera y otros sectores hasta ahora no contemplados en la limitación de las emisiones de GEI; por ejemplo, las instalaciones y los operadores aéreos, que disponían de estos derechos gratis hasta ahora, dejarán de tenerlos sin coste de manera paulatina hasta 2030.
- Se ha modificado la legislación y se ha establecido un nuevo objetivo de reducción de las emisiones del sector marítimo del 62 % por un periodo temporal limitado para el año 2030 con respecto a los niveles de 2005. La ampliación del RCDE a las emisiones marítimas abarcará las emisiones de CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub> y N<sub>2</sub>O procedentes de los buques con un arqueo bruto superior a 5000 toneladas y se aplicará al 50 % de las emisiones de los viajes con origen o destino fuera de la UE y a todas las emisiones de los viajes dentro de la UE y las emisiones de los buques dentro de los puertos de la UE.
- Se aplica un marco de tarificación del carbono independiente para la combustión de combustibles en el transporte por carretera y los edificios y sectores adicionales. Esta propuesta está concebida para fijar el precio de las emisiones a partir de 2027 sin asignación gratuita y contribuir a una reducción de las emisiones del 42 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 2005 en los sectores sujetos. Es una nueva propuesta de RCDE separado, pero paralelo, para las emisiones de los combustibles consumidos en los sectores correspondientes. A diferencia del RCDE vigente, es el denominado RCDE2.
- En relación con la aviación comercial, el RCDE seguirá aplicando una tarificación efectiva del carbono a los vuelos dentro del Espacio Económico Europeo (EEE), esto es, intraeuropeos, y a los vuelos cuyo destino sea el Reino Unido y Suiza.
- Para el resto de los sectores y subsectores industriales sin riesgo de fuga de carbono, se ha acordado eliminar progresivamente esa gratuidad en el periodo 2026-2034. Esto se llevará a cabo de manera progresiva según el detalle siguiente:

Cuadro 1. Reducción de la gratuidad del derecho de emisiones

2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
2,5%	5%	10%	22,5%	48,5%	61%	73,5%	86%	100%

Fuente: elaboración propia.

Como complemento a las medidas directas de la reducción de emisiones de GEI se impulsa el Fondo de Modernización, financiado por el RCDE, con la finalidad de que ya

en 2024 se puedan iniciar las inversiones necesarias para la consecución de los objetivos por parte de los 13 Estados miembros con ingresos más bajos para la financiación específica de obtención de los objetivos regulados. Entre los mismos se incluye el apoyo a las inversiones para modernizar los sistemas energéticos y mejorar la eficiencia energética en el almacenamiento de energía, la generación y uso de fuentes renovables y la modernización de las redes de energía, incluidas las tuberías, las redes y la calefacción urbana, promoviendo una transición justa en las regiones dependientes del carbono. El Fondo de Modernización se financia con los ingresos procedentes de la subasta del 2 % del total de derechos de emisión entre 2021 y 2030 en el marco del RCDE y de los derechos de emisión adicionales transferidos por los Estados miembros beneficiarios. También se subastará para el Fondo de Modernización un 2,5 % adicional de la cantidad total de derechos de emisión entre 2024 y 2030.

Junto con estas medidas de RCDE se establece un mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC) que pondrá un precio al contenido de carbono de las importaciones de una selección específica de productos. El objetivo principal del MAFC es prevenir la fuga de carbono y el aumento de las emisiones en terceros países, garantizando que determinados productos importados soporten el mismo precio del carbono que los productos nacionales de la UE. Se aplicará de manera no discriminatoria y compatible con las normas comerciales internacionales, y su aplicación sentará las bases para una cooperación internacional más estrecha.

Podemos observar como el objetivo de la directiva es establecer una reducción de las emisiones de GEI de carácter jurídicamente vinculante para los Estados de la UE y con efectos directos sobre las economías nacionales. La realidad de esta nueva directiva es que, más que impulsar el comercio de derechos de emisión, su finalidad es incentivar la producción de instalaciones que reduzcan parcialmente o eliminen totalmente las emisiones de GEI, lo cual derivará en un incremento del coste de los servicios de los sectores en los que la directiva aplica las reducciones de los GEI. El gran reto del sistema de subastas de emisiones de GEI es el hecho de las fugas de carbono que minimizan las políticas comunitarias. Estas fugas de carbono suponen que las empresas de fuera de la UE pueden preferir encontrar mercados alternativos sin aranceles en lugar de adoptar una tecnología de bajas emisiones que cumpla la normativa de la UE<sup>19</sup> y habrá que verificarlo, aunque es más que probable que se generalice desde el momento en el que las exigencias y los requisitos impuestos a nuevos sectores industriales se extiendan en el territorio de la UE<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> La fuga de carbono se refiere a la situación que puede producirse si, por razones de costes relacionados con las políticas climáticas, las empresas transfirieran la producción a otros países con limitaciones de emisiones más laxas. Esto podría provocar un aumento de sus emisiones totales. El riesgo de fugas de carbono puede ser mayor en determinadas industrias de gran consumo de energía.

<sup>20</sup> En esta materia es interesante valorar las conclusiones del informe elaborado por el Banco Central Europeo (2023).

## 4. Aspectos fiscales del comercio de emisiones

El comercio de emisiones tiene una incidencia fiscal de especial trascendencia entre las empresas como sujetos receptores de los derechos de emisión, o como compradores o vendedores de los citados derechos; por tanto, su fiscalidad se reduce en gran medida a los sectores empresariales que desarrollan una actividad económica. No es menos cierto que estas últimas modificaciones en la directiva de RCDE pueden introducir un nuevo tipo de sujetos pasivos derivados de la obligación ampliable a los edificios, que deberán cumplir con el régimen de emisiones, y, asimismo, los transportes por carretera y otras actividades que puedan incorporarse en fechas próximas. En todo caso, al ser derechos de emisión obtenidos por empresas, la incidencia mayor en su fiscalidad se produce tanto en el IS como en el IVA.

### 4.1. Naturaleza jurídica de los derechos de emisión

Con carácter previo a abordar los aspectos fiscales de los derechos de emisión tenemos que identificar qué categoría jurídica y naturaleza ha de asignarse a los citados derechos de emisión de GEI. El derecho de emisión se define como el «derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un periodo determinado de tiempo, a efectos de los requisitos de la presente directiva, siendo este derecho transferible»<sup>21</sup>. En la normativa interna de nuestro país, la naturaleza jurídica de los derechos de emisión se cataloga como «el derecho subjetivo a liberar a la atmósfera una tonelada equivalente de dióxido de carbono desde una aeronave o desde una instalación incluida en el ámbito de aplicación de esta ley»<sup>22</sup>. Asimismo, la normativa interna establece que los derechos de emisión tendrán un carácter transmisible, considerándose instrumentos financieros<sup>23</sup> de acuerdo con la normativa nacional y de la UE, aplicándose tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas que operen en el sector de los derechos de emisión o derivados de estos<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Artículo 3 de la Directiva 2003/87/CE.

<sup>22</sup> Artículo 9 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de GEI.

<sup>23</sup> Artículo 10 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de GEI.

<sup>24</sup> Se trata de un derecho subjetivo que tiene como características propias las siguientes: (i) es un derecho real, esto es, recae sobre una cosa (la atmósfera); (ii) es un derecho oponible *erga omnes*, incluida también la propia Administración estatal concedente; (iii) es un derecho de uso, no de goce (no autoriza consumir el bien sobre el cual recae); (iv) es un derecho de origen administrativo, porque se crea por decisión administrativa, pero, una vez recibido por su titular, se incorpora a su patrimonio, siendo amparado por la garantía del derecho de propiedad; (v) se comportan como bienes muebles, susceptibles de apropiación y de comercio, esto es, son enajenables y transmisibles (por el mismo hecho de ser de carácter real y no personal) (Viñuela Hojas, 2005).

Debemos considerar que los derechos de emisión no son derechos de carácter público en calidad de concesiones o autorizaciones, sino que son derechos individuales de propiedad, transmisibles por su titular con capacidad de disposición (Romero Sieira, 2005).

En el ámbito financiero, los derechos de emisión, desde el momento de la entrada en vigor de la Directiva 2014/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a los mercados de instrumentos financieros (directiva MiFID II), y del Reglamento (UE) 600/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (UE) 648/2012 (reglamento MiFIR), se consideran instrumentos financieros independientemente de la forma jurídica en los que se transmiten. La directiva MiFID II establece una serie de obligaciones para operar en los mercados con derechos de emisión. Como norma general, los titulares de instalación u operadores aéreos con obligaciones de entrega de derechos en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, están exentos de solicitar autorización como ESI<sup>25</sup>, incluso cuando realicen actividades de negociación por cuenta propia con derechos de emisión (por ejemplo, compra o venta de derechos de emisión necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones de entrega). Como a continuación podemos observar, esta consideración de instrumentos financieros tiene una trascendencia fundamental en su contabilización y efectos fiscales del comercio de derechos de emisión.

Contablemente, el debate sobre la calificación y conceptualización de los derechos de emisión ha sido una realidad muy abierta y compleja: la dificultad para definir una calificación jurídica es lo que ha generado que se produzcan diversos cambios de criterios por la falta de definición en el ámbito internacional de los mismos. Una muestra de esta dificultad conceptual es el hecho de que, inicialmente, al no haber una norma definitoria, se buscaba una regulación analógica, tal y como indica la norma internacional contable 8 (NIC 8), aquella que pretende prescribir los criterios para seleccionar y modificar las políticas contables, así como el tratamiento contable y la información que se deba revelar acerca de los cambios en las políticas contables. Dicha interpretación conllevó catalogar los derechos de emisión inicialmente como activos intangibles según la aplicación de la NIC 38<sup>26</sup>, propuesta que no permaneció vigente en el tiempo por no ser debidamente acogida en el ámbito internacional.

---

<sup>25</sup> Las empresas de servicios de inversión son aquellas que están autorizadas por el ministro de economía –a propuesta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)–, para realizar diversas actividades o prestar servicios relacionados con los mercados de valores. Estas actividades o servicios están dirigidos a los inversores o a las empresas que emiten valores. Las actividades o servicios dirigidos a los inversores son los siguientes: recibir, transmitir y ejecutar órdenes de compra y venta en los mercados de valores por cuenta de sus clientes; gestionar el patrimonio o la cartera de los inversores que les hayan dado un mandato para ello, así como ser depositarios y administradores de valores y productos financieros; actuar como intermediarios cuando las empresas llevan a cabo ofertas públicas de venta de valores, poniendo en conocimiento de los inversores las mismas, de forma que puedan comprar si lo desean; conceder créditos o préstamos a los inversores para que estos puedan realizar las operaciones en las que interviene esa ESI; y asesorar a empresas e inversores.

<sup>26</sup> Para una mayor profundización sobre esta materia recomendamos la lectura de Rodrigo Alborg (2014).

Esta falta de unificación de criterios para determinar contablemente la naturaleza de los derechos de emisión ha producido posteriormente cambios en el criterio de delimitación de estos, ya que los derechos de emisión con carácter previo al año 2016 se contabilizaban como intangibles, esto es, aquellos destinados para su propio uso, frente a los que se adquirirían para su venta, catalogados como existencias<sup>27</sup>. Desde el 1 de enero de 2016 se contabilizan los derechos de emisión como existencias. La modificación del criterio tiene su origen en el debate internacional sobre la calificación contable de dichos derechos, y de manera especial la modificación realizada por L'Autorité des Normes Comptables, el principal organismo francés de normalización contable, que los definió como activos. No son instrumentos financieros, ya que en la definición de instrumentos financieros no son efectivo, un instrumento de capital ni un derecho contractual en el que intercambiar o recibir efectivo u otro activo financiero. No son activos inmateriales y tampoco se ajustan a la definición de activos inmateriales, ya que, aunque carecen de sustancia física, no presentan las características comunes a los elementos inmateriales conocidos, especialmente en el contexto de los derechos de emisión que requieren un pago (Autorité des Normes Comptables, 2012).

Podemos observar, someramente, que la falta de criterios homogéneos en el ámbito internacional supone una clara adversidad para los detentadores de derechos de emisión, los cuales se encuentran con normativas dispares que generan una clara inseguridad jurídica. Dichos criterios deberían ser resueltos internacionalmente estableciendo criterios homogéneos, lo cual redundaría en favor de entidades cada vez más globales e internacionales, y en los que los planes de derechos de emisión van a estar al orden del día en su comercio entre las empresas y los actores económicos en un entorno comunitario.

Los criterios contables en nuestra normativa interna fueron aclarados por la Resolución del ICAC de 28 de mayo de 2013, en la que se indicaban las normas de registro, valoración e información relativas al inmovilizado intangible. Dichos criterios son:

- Si los derechos de emisión se adjudican o adquieren para su consumo en el proceso productivo de la empresa, se calificarán como inmovilizado intangible, siendo las normas de registro y valoración las planteadas en la resolución de 2006 del ICAC.

<sup>27</sup> Resolución del ICAC de 28 de mayo de 2013:

8. Derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

1. Los derechos de emisión de gases de efecto invernadero asignados o adquiridos para su consumo en el proceso productivo de la empresa se contabilizarán de acuerdo con las siguientes reglas. [...] Los derechos de emisión se reconocerán en el momento inicial por su precio de adquisición de acuerdo con los criterios previstos en la presente Resolución para el inmovilizado intangible [...].

2. Los derechos de emisión de gases de efecto invernadero adquiridos con el propósito de ser vendidos se contabilizarán de acuerdo con los criterios establecidos en la norma de registro y valoración sobre existencias del Plan General de Contabilidad. Cuando el uso futuro de los derechos no esté determinado, en el momento de su incorporación al patrimonio de la empresa se calificarán como inmovilizado intangible.



- Si los derechos de emisión se adquieren con el propósito de ser vendidos, se contabilizarán de acuerdo con los criterios establecidos en la norma de registro y valoración relativa a existencias del Plan General Contable (PGC).
- Los contratos que se mantengan con el propósito de recibir o entregar derechos de emisión se contabilizarán aplicando los criterios previstos para los instrumentos financieros del PGC, que determina que se tratarán como anticipos a cuenta o compromisos, de compras o ventas, según proceda.

Como complemento aclaratorio de la naturaleza contable de los derechos de emisión, el Real Decreto 602/2016, de 2 de diciembre, por el que se modifica el PGC, en la disposición adicional primera establece que: «Al inicio del primer ejercicio en que resulte de aplicación este real decreto el valor en libros de los derechos de emisión de gases con efecto invernadero contabilizado como inmovilizado intangible se reclasificará a las existencias». En consecuencia, para los ejercicios iniciados a partir del 1 de enero de 2016, todos los derechos adquiridos, tanto los destinados a cancelar obligaciones como los que se mantengan con el propósito de ser vendidos, se clasificarán en existencias<sup>28</sup>.

## 4.2. Impuesto sobre sociedades

La tributación de los derechos de emisión se establecerá según los principios generales para la determinación de la base imponible de la Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del IS (LIS). Se establece por medio del régimen de estimación directa partiendo de las correcciones fiscales del resultado contable recogidas en la normativa fiscal. En materia de derechos de emisiones, tendremos que partir del resultado contable de la base imponible, que es la modalidad por la que se determinan todos los aspectos esenciales para aplicar la normativa fiscal. La LIS no establece ningún criterio específico en materia de valoración de los derechos de emisión de GEI, asumiendo los criterios contables de valoración, y los ingresos y gastos asociados a los mismos se integran en la base imponible en el periodo en el que se devengan, y que, con respecto a los conceptos contables, ya hemos comentado previamente. La valoración inicial de los derechos de emisión se reconoce en el momento inicial por su precio de adquisición. Si fueran asignados a título gratuito o por precio inferior al de mercado, se contabilizarán por su valor de mercado, correspondiendo la diferencia a una donación, que debería registrarse como tal e imputarse a resultados según lo previsto para las existencias. En el supuesto de una valoración posterior por su coste, se registrará

---

<sup>28</sup> La valoración inicial de los derechos de emisión será: (i) por su valor de adquisición, en caso de ser asignados mediante subasta a título oneroso. La contrapartida es el importe satisfecho por ellos; (ii) por su valor de mercado, en caso de ser asignados a título gratuito o por un precio sustancialmente inferior a su valor de mercado. La valoración posterior es al coste o, si es inferior, su valor neto realizable, registrando al cierre del ejercicio la pérdida por deterioro de valor de esta partida cuando este valor sea inferior al de adquisición.

al cierre del ejercicio una pérdida por deterioro cuando este valor sea inferior al de adquisición. Los derechos de emisión, en el supuesto de ser destinados a la entrega para cancelar la obligación derivada de las emisiones, se pueden contabilizar como aprovisionamientos.

Los derechos de emisión de GEI destinados a ser vendidos se califican como mercaderías, y la venta se registra como un ingreso, siguiendo el criterio general en materia de compras de mercaderías y reconocimientos de ingresos por ventas de bienes.

La detentación de los derechos de emisión tiene diversos efectos en la fiscalidad societaria, como son la obtención, como consecuencia de su enajenación, de una ganancia o pérdida patrimonial entre el precio que ha recibido de la transmisión de derechos y el valor de los derechos transmitidos, valor neto contable.

En el ámbito de los grupos empresariales, deberemos tener en cuenta que las operaciones intragrupo deberán cumplir con las obligaciones derivadas de los precios de transferencia (también llamadas operaciones con personas o entidades vinculadas), por lo que deberán transmitirse estos derechos a precio de mercado con un análisis específico de los diferentes actores. Recordemos que el criterio general es la valoración contable, que debe tenerse en cuenta para determinar la cuantía del IS. En las operaciones vinculadas, este criterio se sustituye por el valor de mercado, criterio basado en que el precio debe ser aquel que se hubiera acordado por personas o entidades independientes en condiciones que respeten el principio de libre competencia tal y como recoge el artículo 18 de la LIS.

### 4.3. Impuesto sobre el valor añadido

El ámbito de aplicación del IVA puede tener una mayor complejidad en la calificación de las actividades derivadas de la emisión de GEI. La norma general es que los derechos de cesión de emisión de GEI se consideran como prestaciones de servicios no sujetas al IVA por ser consideradas como la transmisión de una licencia. La consulta de la Dirección General de Tributos (DGT) V1335/2006, de 5 de julio (NFC023055), y otras en el mismo sentido, establece que las asignaciones iniciales y gratuitas, diferentes a las realizadas en el mercado secundario, se consideran no sujetas y, en el supuesto de que se transfieran entre empresarios, sí encontrarán sujetas al IVA.

En aquellos supuestos en los que se produzca una transmisión de derechos de emisión, se entenderá que la operación está sujeta y no exenta al impuesto, según el artículo 11.2.4.º de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA (LIVA). Asimismo, debemos calificar las operaciones como sujetas cuando se produzca una operación de intermediación de la transmisión de derechos<sup>29</sup> en cadena entre un intermediario y las sucesivas

<sup>29</sup> *Id.* STJUE de 27 de octubre de 2022 (asunto C-641/2021 –NFJ087789–).

transmisiones de liquidación de los derechos de emisión, siempre que haya mediado una contraprestación económica<sup>30</sup>.

En el supuesto de las operaciones de intermediación, se pueden dar diferentes supuestos de calificación fiscal de la operación en función de las condiciones contractuales de las mismas. Podemos indicar que en los contratos de futuro tendrán la consideración de un contrato de compraventa por concluir en una fecha futura a su realización cuando incorporen la obligación sobre la base de sus cláusulas contractuales de realizar una compraventa de gas u otro activo corporal que se negocie en el mercado. Igualmente, los contratos de futuro tendrán la consideración de un contrato de servicios por concluir en fecha futura cuando incorporen la obligación de transmitir derechos (RCE o URC). Por el contrario, los contratos que no incorporen la intención de realizar una entrega, transmisión o adquisición de derechos de emisión en fecha futura tendrán la consideración de prestación de servicios, constituyendo una operación puramente financiera. Nos encontramos ante una casuística amplia que deberá ser objeto de revisión en función de las condiciones contractuales de la intermediación y traspaso<sup>31</sup>.

En cuanto a la localización de las operaciones sobre los servicios prestados en materia de derechos de emisiones, estos se entenderán realizados en el lugar donde radique el empresario o profesional para el que se realicen las operaciones (art. 69.1.1.º de la LIVA).

Los sujetos pasivos del tributo serán aquellos que perciban el servicio, según el artículo 84.1.2.º de la LIVA, cuando se trate de prestaciones que tengan por objeto derechos de emisión, reducciones certificadas de emisiones y unidades de reducción de emisiones de GEI,

---

<sup>30</sup> Consulta de la DGT V1255/2010, de 7 de junio (NFC038396):

Las transmisiones de los derechos de emisión al vencimiento del contrato de futuro, de acuerdo con la operativa descrita y la información suministrada, suponen una transmisión en cadena de los derechos entre los distintos intervinientes de la operación, si bien solo hay una transacción de compra y venta final, aquélla que se establece entre el Mercado, o el comprador final de los derechos, actuando los demás participantes en el mercado como intermediarios. En este sentido, dentro de estas operaciones de intermediación habrá que diferenciar aquéllas que se derivan de la propia configuración del Mercado, y del sistema de cuentas abiertas en los registros nacionales de derechos, en los que las entidades intervinientes en el Mercado no tienen la intención de adquirir o transmitir derechos en nombre y por cuenta propia, si no que actúan como entidades liquidadoras o facilitadoras de la transmisión final en aplicación del régimen de registro. Estas prestaciones de servicios estarán no sujetas al Impuesto cuando se realicen sin contraprestación o mediante el cobro de las propias tarifas del Mercado cuando se realicen por entidades públicas que no tengan la condición de empresario o profesional. En otro caso, mediando contraprestación, cuando se realicen por quien no tenga la consideración de entidad pública, o por una entidad pública actuando como empresario y profesional, como es el caso planteado, las operaciones tendrán la consideración de mediación para la realización de una prestación de servicios sujeta y no exenta del Impuesto, que estarán igualmente sujeta y no exenta del Impuesto.

<sup>31</sup> *Vid.* consulta de la DGT V1034/2010, de 15 de junio (NFC038186).

generalmente, de una asignación inicial y gratuita de derechos de emisión en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

En los supuestos de compraventa de derechos de emisión no será posible aplicar la inversión del sujeto pasivo en este tipo de operaciones de asesoramiento y consultoría<sup>32</sup>. Este criterio, referido a la inversión del sujeto pasivo, ha sido modificado por la Directiva (UE) 2022/890 del Consejo, de 3 de junio de 2022, por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE en lo que respecta a la prórroga del periodo de aplicación del mecanismo opcional de inversión del sujeto pasivo en relación con determinadas entregas de bienes y prestaciones de servicios susceptibles de fraude, y del mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA. El cambio regulatorio afecta a los Estados miembros, los cuales podrán determinar dentro de su normativa interior y hasta el 21 de diciembre del 2026 que el deudor del IVA sea únicamente si los derechos transmitidos por la entidad consultante fueran de los incluidos en el ámbito de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de GEI, y el Real Decreto 1031/2007, de 20 de julio, por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kioto. En las citadas transmisiones, les resultaría de aplicación el supuesto de inversión del sujeto pasivo previsto en el artículo 84.1.2.º d) de la LIVA<sup>33</sup>, por lo que el criterio cambia en una clara vocación normativa de lucha contra el fraude del traspaso de derechos.

El gran reto del IVA en materia de derechos de emisiones viene determinado por la lucha contra el fraude<sup>34</sup> que se produce en las operaciones de transmisión de derechos. Al ser

<sup>32</sup> Consulta de la DGT V2645/2009, de 30 de noviembre (NFC037000):

De acuerdo con lo expuesto, el sujeto pasivo de las operaciones de compra venta en nombre propio de derechos de emisión, reducciones certificadas de emisiones y unidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, definidos en la Ley 1/2005 y el Real Decreto 1031/2007, efectuadas por la entidad consultante serán los destinatarios de dichas operaciones, es decir, los empresarios o profesionales para quienes se realicen dichas operaciones, según lo establecido en el artículo 84, apartado dos, número 2º de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido.

El supuesto de inversión del sujeto pasivo, regulado en el artículo 84, apartado dos, número 2º de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, no resulta aplicable a las prestaciones de servicios de asesoramiento y consultoría en materia de derechos de emisión, reducciones certificadas de emisiones y unidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, ni tampoco a las operaciones de compra venta en nombre y por cuenta ajena, es decir, como comisionista, de dichos derechos, reducciones certificadas de emisiones y unidades de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Por tanto, el sujeto pasivo de dichas operaciones, efectuadas por entidad consultante, será la propia entidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 84, apartado uno de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido.

<sup>33</sup> Vid. consulta de la DGT V2379/2022, de 16 de noviembre (NFC084397).

<sup>34</sup> En este sentido es muy esclarecedora la reciente SAN 3546/2023, que juzga las penas de operaciones internacionales de un entramado de sociedades mercantiles que se crearon o utilizaron con una finalidad defraudatoria y que son comúnmente conocidas como «trucha» o *missing traders*, en las que se manifiestan y tienen entrada por vez primera, procedentes del extranjero, los derechos de CO<sub>2</sub> que se comercializan. El

un bien inmaterial, sin transporte físico, articulada por medio de la compraventa transfronteriza de productos sin IVA, la venta realizada en un determinado territorio sin liquidar el IVA correspondiente de la transmisión generaba importantes operaciones de fraude fiscal. Dichas operaciones se mitigan mediante la introducción de la inversión del sujeto pasivo, a través de lo cual el comprador es el que viene obligado a liquidar el IVA. La norma está suponiendo una sencilla y eficaz medida contra el fraude en la venta de derechos de GEI.

## 5. Conclusiones

La regla de oro de la fiscalidad medioambiental se centra en el principio descrito por el economista Arthur Pigou (1920), mediante la aseveración, ya clásica y asumida de modo genérico, del que contamina paga. Junta al principio general el desarrollo de la teoría de la externalización, en la que se exige al Estado que se propugne como el defensor de los recursos medioambientales, así como de la internacionalización de los costes sociales impropios por medio de políticas fiscales que influyan en los costes de los precios de mercado que generen una eficiencia en el control del medioambiente. A través de la imposición tributaria, el coste marginal del sujeto que contamina debe asumir y pagar a la sociedad o, al menos, satisfacer igualmente el coste marginal social derivado de su acción contraria al medioambiente.

Junto a las teorías pigouvianas, debemos traer a colación a Ronald Coase (1960), igualmente economista, que de manera opuesta manifestaba teóricamente que, si los derechos de propiedad están inequívocamente definidos, los costes de transacción son nulos, la redistribución no importa y la libre negociación entre las partes basta para llegar a una solución eficiente en la que no es necesaria intervención estatal.

En este debate secular nos debemos fijar actualmente en que los instrumentos en apariencia más efectivos para la lucha climática, en su concepción original, son los tributos

---

único reflejo al exterior de la intervención de estas sociedades en la transmisión de los derechos consiste en las declaraciones fiscales presentadas por las sociedades compradoras (conocidas como «pantallas») y las facturas inveraces con las que justifican las operaciones. Su objeto es ocultar y dificultar el descubrimiento del fraude para el que han sido creadas o utilizadas. En estas sociedades se hace recaer la obligación tributaria de ingreso del IVA en la Hacienda pública, que incumplen. Las facturas que respaldan las operaciones de compraventa de derechos son ficticias, encaminadas a aparentar la existencia de un tráfico mercantil que permite a las sociedades situadas en el siguiente nivel (o «pantallas») justificar que han soportado el IVA que compensan con el repercutido a las sociedades con funciones de bolsas de intercambio de derechos o plataformas. A través de estas últimas sociedades llegan los derechos de CO<sub>2</sub> a las grandes empresas españolas o extranjeras, que los utilizan para su industria, como empresas contaminantes, o para negociar en el mercado. Se crea así una corriente de transmisiones cuya única finalidad es lograr que el IVA no ingresado por las «truchas» lo sea con cargo a la Hacienda pública, al obtener de esta, tras las diversas transmisiones, su devolución en el caso de ventas a sociedades radicadas en el extranjero, o su compensación, que conlleva un menor ingreso para Hacienda pública en la cantidad equivalente al IVA que se ha dejado de ingresar.

medioambientales. Y como complemento, en los últimos años de acción política medioambiental, el impulso de regímenes de comercio de derechos de emisión parece de una efectividad que se debe valorar de manera altamente positiva.

Los impuestos sobre el carbono generan una aplicación y efectos inmediatos en los que de manera directa establecen el valor futuro de las emisiones de gases. Su efecto es el de que los sujetos pasivos que soportan la tributación buscan reducir el coste fiscal mediante la realización de inversiones medioambientalmente verdes y con una clara finalidad de ahorro de combustibles de carácter fósil. La facilidad de su implementación en sistemas fiscales es de rápida aplicación, de relativa aceptación social, costes reducidos de implementación y objeto de una sugerente fuente de ingresos mediante la capacidad recaudatoria que genera ingresos destinados a políticas y estructuras verdes.

Los mercados de emisiones se configuran como una herramienta diferente tanto en su funcionamiento como en sus efectos sobre la lucha de la contaminación medioambiental. Por un lado, fijan también precios de las emisiones de GEI que repercuten en el mercado y, por otro, son generadores de ingresos que destinar a políticas medioambientales. La intervención administrativa es clara y manifiesta en la determinación de los precios de los derechos de emisión, que se modula a través de la asignación de derechos gratuitos sobre los actores económicos a través de los que se controla el precio final de emisiones de GEI. La puesta en marcha de estos mercados es el principal reto frente a la aplicación inmediata de impuestos medioambientales directos, ya que estos mercados necesitan de una estructura, seguimiento y funcionamiento que en muchas ocasiones supone medios e inversiones por los promotores de estos.

En todo caso, ambas herramientas condenan al que contamina y recaudan ingresos para redistribuir en la inversión social medioambiental.

Dentro de los objetivos climáticos urgentes, el Acuerdo de París ha dejado claro que el objetivo prioritario es limitar el incremento global de la temperatura por debajo de los 2 °C a finales de siglo respecto a los niveles de la era preindustrial, en la necesidad de adelantarse al objetivo a una reducción hasta 1,5 °C. Las políticas hasta ahora implementadas no son suficientes para el logro de estos objetivos globales en materia medioambiental, por lo que la UE ha sido la principal institución política internacional que ha promulgado normas que implanten dicha política de reducción de la temperatura global.

Las últimas directivas comunitarias de 2023, citadas de manera exhaustiva en el presente trabajo, estrechan el cerco a las emisiones de GEI mediante el impulso de los mercados de emisiones (RCDE).

Entre las principales medidas, debemos resaltar:

- Limitación de emisiones con unas políticas especialmente duras para su consecución temporal. La reducción se fija en un 62 % con respecto a 2005. La propuesta

que puede permitir dicho objetivo es la disminución de la cantidad de derechos de emisión. Fijado en 90 Mt de equivalentes de CO<sub>2</sub> en 2024 y 27 Mt en 2026. Esto se combinará con una reducción de los derechos de emisión del 4,3 % al año entre 2024 y 2027 y 4,4 % anual en el periodo 2028-2030.

- Fin de la concesión gratuita de los derechos de emisión.
- Se amplía la exigencia del régimen de derechos de emisión para otros operadores económicos, como es el caso de los edificios, el transporte por carretera y otros sectores hasta ahora no contemplados en la limitación de las emisiones de GEI.
- Se aplica un marco de tarificación del carbono independiente para la combustión de combustibles en el transporte por carretera y los edificios y sectores adicionales.
- Para la aviación comercial, el RCDE seguirá aplicando una tarificación efectiva del carbono a los vuelos dentro del EEE, esto es, intraeuropeos, y a los vuelos cuyo destino sea el Reino Unido y Suiza.

Creemos que estas medidas van a generar un mayor desarrollo y utilización de los mercados de emisiones por la retirada paulatina de la gratuidad de los derechos de emisión. Como consecuencia de lo anterior, es probable que se incremente la demanda de derechos, que generarán un mayor coste por tonelada emitida a los sujetos pasivos y una mayor recaudación por parte de los Estados derivada de la emisión de GEI.

Los mercados de emisiones tendrán cada vez una mayor importancia para aquellos sujetos que no se adapten a las políticas medioambientales.

Desde el punto de vista fiscal, los riesgos de una mayor presión sobre los derechos de emisión generarán un incremento de las posibilidades de fraude en la transmisión de derechos, especialmente en el IVA, lo que deberá ser supervisado e inspeccionado de manera estrecha por las autoridades fiscales de cada Estado. Asimismo, en la tributación directa de grupos de empresas, las transmisiones de derechos entre grupos empresariales deberán ser acordadas de manera objetiva por los precios de transferencia; otro elemento que puede conllevar un incremento de la litigiosidad por el precio de cesión de derechos estipulados entre las partes.

Sin duda, la mayor trascendencia del RCDE debe conllevar una clara delimitación de conceptos jurídicos y contables sobre lo que debe ser considerado jurídicamente como la naturaleza de los derechos de emisión. En este aspecto, las diferentes jurisdicciones fiscales europeas deberían aunar esfuerzos para delimitar conjuntamente la naturaleza contable y fiscal de los derechos de emisión.

## Referencias bibliográficas

- Autorité des Normes Comptables (2012). *Proposals for Accounting of GHG Emission Rights: Reflecting Companies' Business Models*.
- Banco Central Europeo (2023). *Benefits and Costs of the ETS in the EU, a Lesson Learned for the CBAM Design (Working Paper Series n.º 2764)*.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law and Economics*, 3.
- Naciones Unidas (1992). *Conference on Environment and Development* (Río de Janeiro, 3 al 14 de junio de 1992). <https://documents-dds-ny.un.org/>
- Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París. <https://www.un.org/es/climatechange/paris-agreement>
- OCDE (1972). *Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*.
- Pigou, A. C. (1920). *The Economic of Welfare*. MacMillan.
- Rodrigo Alborg, I. (2014). *Contabilidad de los derechos de emisión de carbono* (trabajo fin de máster, Universidad de Valencia). ICAC.
- Romero Sieira, C. (2015). Naturaleza jurídica de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero. *La Ley Mercantil*, 11, 82-101.
- Viñuela Hojas, M. (2005). Naturaleza jurídica de los derechos de emisión negociables generados a raíz del Protocolo de Kyoto y sus consecuencias. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 14.

**Miguel de Haro Izquierdo.** Profesor contratado doctor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid. Acreditado como profesor titular. ANECA. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Abogado. Socio del Estudio Jurídico Pérez de Ayala. Profesor visitante de la Universidad Francisco de Vitoria y del Máster de Acceso a la Abogacía de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor del Máster de Asesoría Fiscal de CEF.- UDIMA. Miembro de la Asociación Española de Asesores Fiscales (AEDAF). Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Árbitro de la Corte de Arbitraje del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Doctor en Derecho por la Universidad San Pablo CEU. Máster en Asesoría Jurídica Fiscal por el Instituto de Empresa. Máster en Recursos Humanos por ICADE. Licenciado en Derecho. <https://orcid.org/0000-0003-4596-4586>