

HACIA UNA MAYOR TRANSPARENCIA MEDIOAMBIENTAL EN EUROPA: EL CASO DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN DE CARBONO

Sara Ortiz-Arce Vizcarro
Abogada

RESUMEN

En este artículo se hacen algunas reflexiones sobre la necesidad de mejorar la transparencia y la supervisión del mercado europeo del carbono. La falta de experiencia del regulador ha provocado algunas prácticas fraudulentas en los últimos años desde varios operadores situados en distintos Estados miembros de la Unión Europea; el supuesto más extendido se dio en relación al IVA, un impuesto no armonizado entre las distintas jurisdicciones que afectó fuertemente a las arcas públicas. La Comisión europea fue testigo de ello y ha reaccionado, tratando de introducir medidas para una mayor transparencia, prevención y control en la regulación del Régimen Europeo de Derechos de Emisión de Carbono. También se incluyen aspectos concernientes a los mercados financieros, donde tienen lugar gran parte de las transacciones de compraventa de los derechos de emisión de carbono.

1. INTRODUCCIÓN

La lucha contra el Cambio Climático ha venido siendo un objetivo para la Unión Europea, llevando a cabo una política basada en dos piedras angulares, la eficiencia energética y la reducción de gases de efecto invernadero. Como parte de su compromiso en el Protocolo de Kioto adoptó un marco regulatorio, el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE), que consideró como el mecanismo económicamente más eficiente. Tal instrumento económico, iniciado en 2005 tras la Directiva 2003/87/CE¹, debería funcionar satisfactoriamente cuando el precio del derecho de emisión² en este mercado no estuviera distorsionado y fuera suficientemente elevado como para incentivar a los sectores obligados a limitar sus emisiones. La fuerte recesión acaecida últimamente en la mayoría de los Estados de la Unión Europea ha bajado la actividad industrial, lo cual ha contribuido a que muchas de las instalaciones reguladas tuvieran necesidad de adquirir menor volumen de derechos. Esto, a su vez, fue un elemento más para el desplome de los precios en algunos momentos.

Muchas de las transacciones de compraventa de derechos de emisión se desarrollan en plataformas financieras y ello comporta, también, que sus participantes cuenten con señales claras de

¹ Directiva 2003/87/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, publicada en el DOUE L 275/32 de 25.10.2003.

² La unidad de medida es el EUA, de sus siglas en inglés *European Union Allowances*, que implican derechos sobre un volumen correspondiente a una tonelada de dióxido de carbono. Las actividades industriales reguladas en la Directiva 2003/87/CE utilizan el EUA, mientras que el sector aeronáutico debe regirse por otra unidad específica dentro de este mismo mercado, el EUAA. Inicialmente se introdujo el CO₂, pero se prevé ampliarlo a otros gases de efecto invernadero empleando como indicador el carbono equivalente.

mercado y transparencia que les otorguen confianza y seguridad jurídica para invertir en el mismo. Sin embargo en los últimos años se han producido algunas situaciones que lo han debilitado, como la incertidumbre tras la finalización del periodo de vigencia previsto para el Protocolo de Kioto en 2012 ó la escasa experiencia del regulador europeo, que en ocasiones no ha podido prever adecuadamente el comportamiento futuro de los operadores en este mercado de dimensión europea pero conectado al exterior a través de los mecanismos de flexibilidad establecidos en Kioto: el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL o CDM) y la Aplicación Conjunta (AC o JI). A este respecto, nos centraremos en algunas prácticas fraudulentas que se han llevado a cabo y a continuación analizaremos el modo en que se ha actuado contra ellas.

2. ALGUNAS PRÁCTICAS FRAUDULENTAS

Durante los años 2008 y 2009 en toda la Unión Europea se vino cometiendo un fraude de dimensiones millonarias, conocido como “*carrusel*”, en la compraventa de derechos de emisión de carbono. El actual mercado interior europeo presenta algunas características que desde algunas empresas fue considerado el escenario perfecto para defraudar al Estado: carente de armonización fiscal en las diversas jurisdicciones existentes, en el cual se permite la libre circulación de bienes y servicios a través de las fronteras, o donde las “entregas intracomunitarias” (exportaciones entre dos Estados de la Unión Europea) se encuentran exentas del IVA.

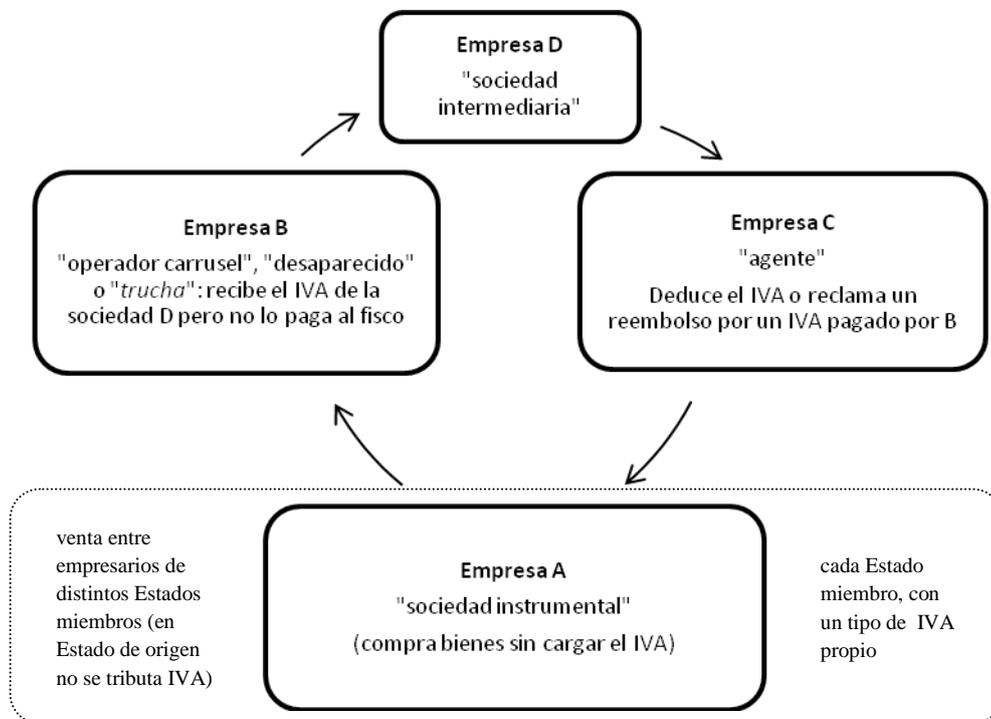
La práctica fraudulenta se desarrolla del siguiente modo. Inicialmente un primer comprador adquiere derechos de emisión (EUAs) sin hacer frente al IVA (Empresa A); posteriormente los vende en otro Estado miembro de la Unión Europea, valiéndose de una maraña de sociedades que operan al menos en dos territorios distintos, muchas de las cuales han venido cooperando entre sí para llevar a cabo su finalidad ilícita (la Empresa B “el operador carrusel” sin actividad económica real utiliza testaferros para vender sin pagar el IVA a la Empresa D “pantalla” que sí hace frente al IVA y vende a la firma C “agente o empresa distribuidora” que se deduce el IVA). A lo largo de esta larga cadena la mayoría de compradores estaría integrada en una sofisticada red circular (*Figura 1*); de ahí el sobrenombre de “*carrusel*”. En todo caso, podría haber participación de sociedades ajenas a la estafa que hubieran realizado sus operaciones de buena fe sin haber podido tener conocimiento del fraude. Pero si se acreditara el conocimiento no podrá deducirse el IVA; de todo lo anterior se desprende la dificultad de las autoridades tributarias en poder demostrar la existencia de la trama delictiva. Cuando no fuera posible probar suficientemente la responsabilidad del autor o éste se declarara insolvente se ha propuesto la posibilidad de ofrecer un fondo de compensación a las víctimas.

Este tipo de fraude se ha llevado a cabo con diversos productos, aunque los derechos de emisión eran objeto de especial interés; dada la creación relativamente reciente del mercado de carbono, la facilidad de transacción de este bien inmaterial cuando se realizaba en entornos virtuales de los mercados financieros y sobre todo, era posible valerse de un nuevo marco regulatorio que todavía presentaba vulnerabilidades. El negocio fraudulento crecía rápidamente en España, Francia, Italia, Reino Unido, Dinamarca, Alemania o los Países Bajos; multiplicándose extensivamente en toda la Unión Europea, cuyos eslabones se expandían a comerciantes chinos o paquistanés con cuentas situadas en lugares como Suiza o Hong Kong. Todo ello, según fuentes de Europol, realizado bajo un entramado financiero presuntamente manejado por el crimen organizado israelí. Se ha estimado que el coste de este fraude fiscal ha representado globalmente unos 60 millones de euros anuales (Europol, 2011). Por citar un ejemplo, sólo en Francia la cuantía no declarada al Estado había ascendido a unos 1,8 millones de euros en el periodo comprendido entre junio de 2008 y junio de 2009.

Un segundo tipo de casos que ha tenido gran eco en la opinión pública ha sido, bajo el método del *phising*, la suplantación de identidad en ataques cibernéticos cometidos contra Registros Nacionales de Derechos de Emisión de varios Estados miembros, por un altísimo valor. La Comisaria de Acción por el Clima cuantificaba el coste de las transferencias ilegales en unos 2 millones de

derechos de emisión, representando el 0,02% del volumen total³. Pero probablemente, la principal dificultad que se plantea en este delito sea la determinación de la autoría y lugar de comisión. A partir de junio de 2012 deberá encontrarse operativo el Registro Europeo de Derechos de Emisión, funcionando como registro central para el control de los intercambios en el conjunto de la Unión Europea.

Figura 1. El sistema de fraude "carrusel"



Fuente: Elaboración propia a partir de documentación de la Comisión Europea.

Las medidas de seguridad que persigue el nuevo registro parecen haberse reforzado en relación a las de los registros nacionales⁴; tal como puede apreciarse (Considerando 19): *“Dado que, desde 2009, los casos de fraude en relación con el IVA, de blanqueo de capitales y otras actividades delictivas han aumentado considerablemente en el sistema de registros, es necesario proporcionar normas más detalladas y estrictas sobre la comprobación de la identidad facilitada por los titulares de cuentas y las personas que solicitan la apertura de una cuenta. Por otro lado, las autoridades de los Estados miembros deben tener la posibilidad de negarse a abrir una cuenta en caso de que existan sospechas razonables de que se desea utilizar el sistema de registros con fines fraudulentos. Por último, se establecerán normas que permitan una entrega de datos rápida y eficaz a las fuerzas y cuerpos de seguridad, que podrán entonces utilizar los datos obtenidos de esta forma con fines de investigación”*.

³ Connie Hedegaard, el 21 de marzo de 2011, se pronunciaba en respuesta a la pregunta formulada por los Eurodiputados Esther de Lange y Lambert van Nistelrooy. También informaba de la adopción de medidas preventivas, como la creación del Equipo CERT-EU especializado en proveer servicios de seguridad informática a las instituciones europeas, por supuesto sin descartar el nuevo Registro Europeo de Derechos de Emisión.

⁴ Todo ello, conforme al Reglamento (UE) 920/2010 de la Comisión de 7 de octubre de 2010 (DOUE L 270/1 de 14.10.2010) para el establecimiento de un régimen de registros normalizados en forma de bases de datos electrónicas que permitan realizar el seguimiento de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión y que garanticen igualmente el acceso del público a la información, la confidencialidad y el respeto de las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto. Este *reglamento* ha sido modificado por el Reglamento 1193/2011, donde el primero pasa a titularse Reglamento por el que se establece el Registro de la Unión para los periodos que terminan el 31 de diciembre de 2012 (art. 89 Reglamento 1193/2011).

En tercer lugar se produjo la *reventa o reciclaje* de Reducciones Certificadas de Emisiones (RCEs), en tanto las unidades de proyectos pertenecientes al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) fueron utilizadas nuevamente por parte de un Estado miembro a otro. Como reacción, desde la Comisión se adoptaron medidas en el Reglamento de registros 920/2010, modificando el artículo 53 del Reglamento 2216/2004 sobre un sistema normalizado y garantizado de registros⁵. Estos proyectos aún representan un importante reto en cuanto a transparencia se refiere, entre otros motivos porque lamentablemente algunos de los países en desarrollo donde se llevan a cabo sufren una corrupción muy arraigada.

3. ¿CÓMO ATAJAR TALES PRÁCTICAS?

Como se verá a continuación la mayor parte de la normativa reguladora de esta materia es tan nueva que en ocasiones la inmediatez de adaptarla a la realidad podría ir en detrimento de la seguridad jurídica.

Comencemos con la Directiva 2003/87/CE que regula el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión. En ella se dispone que este mercado *“debe formar parte de una serie de políticas y medidas de los Estados miembros y de la Comunidad”* (Considerando 23). También prevé expresamente (artículo 12, 1º *bis*) su necesaria protección frente a operaciones de información privilegiada y manipulación del mercado⁶. Además, según la regulación de la Unión Europea toda transacción en este mercado debe estar sujeta al tipo impositivo del IVA establecido en cada Estado miembro, en tanto no se encuentra armonizado.

A continuación nos detendremos en el *fraude del IVA*. En la entrega entre dos empresarios residentes en diferentes Estados miembros se aplica el vigente régimen de tributación transitorio de IVA para las operaciones intracomunitarias⁷. La Comisión realizó una propuesta⁸ en 2008 para sustituir las entregas intracomunitarias (donde no tributa en origen) por un tipo centralizado de gravamen en el IVA de un 15%, con un sistema complementario de compensaciones entre Estados miembros, que finalmente no prosperó.

Habida cuenta de que en la venta de derechos de emisión era difícil atajar el problema del fraude del IVA eximiéndolo de este impuesto, desde algunos Estados miembros como Francia, el Reino Unido o los Países Bajos, se adoptó temporalmente esta medida mientras se investigaba el fraude. No obstante, se hacía necesario responder de un modo más contundente y de ahí que la Comisión tratara de velar por el buen funcionamiento del mismo a través de otras vías. En 2010 se dio un paso hacia una reforma del IVA que permitía transitoriamente el traspaso de la obligación de pago en este impuesto a la persona destinataria de la transferencia de derechos de emisión⁹. Otra iniciativa

⁵ Reglamento 2216/2004 de la Comisión de 21 de diciembre de 2004 relativo a un sistema normalizado y garantizado de registros de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento europeo y del Consejo y la Decisión 280/2004 del Parlamento europeo y del Consejo, DOUE L 386/1 de 29.12.2004.

⁶ Las categorías recogidas como “abuso de mercado” en la Directiva 2003/6/CE del Parlamento y del Consejo, de 28 de enero de 2003 (DO L 96 de 12.4.2003, p. 16) son las relativas a operaciones con información privilegiada y manipulación del mercado a las que se refiere el artículo 12, apdo. 1 *bis*, de la Directiva 2003/87.

⁷ El IVA se regula en la Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido, DO L 347 de 11.12.2006, p. 1/118.

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre medidas para modificar el sistema de IVA a fin de combatir el fraude [SEC(2008)249], documento COM (2008) final de 22.2.2008.

⁹ Su principal modificación en relación a los derechos de emisión ha sido en su artículo 199 *bis*, tras la Directiva 2010/23/UE del Consejo de 16 de marzo de 2010 (DOUE L72/1 de 20.3.2010): *“Hasta el 30 de junio de 2015 y por un periodo mínimo de 2 años los Estados miembros podrán establecer que el deudor del IVA sea el sujeto pasivo destinatario (...) a) de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero definidos en el artículo 3 de la Directiva*

en la lucha contra el fraude del IVA ha sido la Comunicación de la Comisión de diciembre de 2011¹⁰, donde se alude a la estrategia contra el fraude de 2006, al plan de acción a corto plazo¹¹ y a una próxima propuesta para adoptar un mecanismo de reacción rápido.

Tras un breve comentario a los aspectos relativos al IVA, vamos a centrarnos en otros relativos a modos de *combatir el fraude en los mercados*. En la Comunicación de la Comisión sobre el Régimen de Europeo de Derechos de Emisión "*Hacia un marco de supervisión de mercado más sólido*"¹² se establecen algunas líneas de actuación preventivas y de control de sumo interés: tanto para evitar fraudes, mediante conductas abusivas como la manipulación del mercado o la utilización de información privilegiada; como para salvaguardarlo de actividades delictivas de blanqueo de capitales, los mencionados fraudes del IVA o la financiación del terrorismo. En este documento se describe la configuración del RCDE, integrado por varios tipos de operadores.

Por una parte participan los titulares de actividades reguladas en la Directiva 2003/87/CE: instalaciones fijas industriales o energéticas, así como aerolíneas que aterricen o despeguen en territorio de la Unión Europea, Liechtenstein, Noruega o Islandia (en virtud de los acuerdos entre la UE y tres de los Estados de la EFTA o AELC). Todos ellos pueden realizar transacciones bilaterales entre sí, o bien acudir a la intermediación financiera.

Respecto a las operaciones a través de intermediarios financieros, éstos ofrecen servicios de asesoramiento y gestión del riesgo a los anteriores, entre cuyos productos se encuentran los derivados (futuros, opciones y *swaps*) sobre las distintas unidades existentes en el mercado: derechos de emisión (EUAs) y créditos de los mecanismos flexibles de Kioto (Reducciones Certificadas de Emisiones o RCE del Mecanismo de Desarrollo Limpio y Unidades de Reducción de Emisiones o UREs de los proyectos de Aplicación Conjunta). Si bien en un primer momento en el mercado de carbono prevalecieron las transacciones en mercados extrabursátiles a través de agentes fuera de los mercados organizados ("mercados *Over the Counter*" u OTC¹³), actualmente ha tomado relevancia la negociación en Bolsa.

Finalmente, cabe hacer referencia a las **subastas**; se trata de una modalidad de asignación, que desplazará progresivamente a la asignación gratuita¹⁴. En 2012 ya son obligatorias en el sector aeronáutico (sobre un 15% de los derechos asignados) y será progresivamente el principal método de asignación a partir de 2013 para todos los sectores regulados en la Directiva 2003/87, pero particularmente para el sector eléctrico donde se generalizará este tipo de asignación. En el Reglamento 1031/2010 se hace una especial consideración a la prevención del blanqueo (Considerando 23 y art. 1 apdo. 17) y al problema del abuso de mercado (Considerandos 7, 22, 29, 46, art. 1 apdo. 27, art. 41 en el que se prevén requisitos especiales para atenuar el riesgo de abuso de mercado a partir de un completo sistema de información o adoptando medidas de notificación en su

2003/87; b) la transferencia de otras unidades que puedan utilizar los operadores en cumplimiento de la misma Directiva".

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social sobre el futuro del IVA: Hacia un sistema de IVA más simple, robusto, eficaz y adaptado al mercado único, documento COM (2011) 851 final, de 6.12.2011.

¹¹ Documentos COM(2006)254, de 31.5.2006, COM (2007)758, de 23.11.2007 y COM(2008) 870, de 1.12.2008, respectivamente.

¹² Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo de 21 de diciembre de 2010, documento [COM (2010) 796 final].

¹³ Sobre esta materia hay una propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo relativo a los derivados OTC, las contrapartes centrales y los registros de operaciones.

¹⁴ Todos los aspectos relativos a subastas se regulan en el Reglamento (UE) n° 1031/2010 de la Comisión de 12 de noviembre de 2010 (DOUE L 302/1 de 18.11.2010), modificado por el Reglamento 1210/2011 de la Comisión de 23 de noviembre de 2011, con el fin de determinar el volumen de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero por subastar antes de 2013.

art. 56). Para mejorar la transparencia en el Reglamento de subastas se establece un calendario claro, junto al anuncio de sus registros, informes mensuales y anuales; además exige a las plataformas de subastas y a los intermediarios financieros adecuarse al cumplimiento de la Directiva sobre abuso de mercado y a la Directiva sobre mercados de instrumentos financieros, aplicando algunas medidas de la Directiva en materia de prevención del blanqueo de capitales (Comunicación de la Comisión de 21.12.2010, pp. 6 y 10).

Cada titular de los sectores regulados en el RCDE debe *verificar* sus emisiones por un organismo acreditado independiente, que si lo estimara conforme emitirá el correspondiente dictamen de verificación. Hasta el momento el sistema se diseñó a partir de un conjunto de registros nacionales¹⁵ que muy próximamente quedarán centralizados en un registro único de la Unión Europea. Además, toda transacción relativa a expedición, transferencia o cancelación de derechos de emisión debe aparecer, según el artículo 20 de la Directiva 2003/87, reflejada en un registro independiente, el *Diario Independiente de Transacciones Comunitario* (DITC), a través de un sistema electrónico de control (art. 20. 1º de la Directiva 2003/87 y art. 4 del Reglamento 920/2010 de la Comisión, de 7 de octubre de 2010¹⁶). Hasta diciembre de 2012 los aspectos registrales de las emisiones se regularán por el citado Reglamento 920/2010.

A partir del 1 de enero de 2013 se inscribirán en el *Registro de la Unión Europea*¹⁷ los titulares y representantes de las cuentas. Estará coordinado por un administrador central y los correspondientes administradores nacionales que tienen atribuidas labores de gestión de sus propias cuentas bajo su jurisdicción, verificación, control y contacto con las autoridades nacionales designadas. La coordinación y aplicación del reglamento entre las administraciones nacionales y el administrador central la llevará a cabo la Comisión. Cabe destacar la facultad de acceso a los datos¹⁸ en principio confidenciales, a determinadas autoridades (entre otras, fiscales, cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude, Eurojust o el Tribunal de Cuentas Europeo) y de modo permanente a Europol. En materia de transparencia se refiere expresamente a la necesidad de publicación periódica de informes que garanticen el acceso público a la información del sistema integrado de registros, garantizando la confidencialidad y adecuándose a la Directiva 2003/4/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, y con la Decisión 13/CMP.1 del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

El Reglamento 1193/2011 también regula con precisión otros aspectos, como el *Diario de Transacciones de la Unión Europea*¹⁹ (DTUE), una base de datos normalizada en la que deben recogerse las transacciones de los derechos de emisión creados a partir de 2013, los derechos de emisión de la aviación desde el 2 de enero de 2012 y las unidades de Kioto (artículos 1 y 5 del Reglamento), éstas últimas puestas a disposición del administrador central (artículo 6, apartado 2, de la Decisión 280/2004/CE y art. 20 de la Directiva 2003/87/CE).

¹⁵ El español RENADE ha sido cerrado temporalmente en alguna ocasión, como el 24 de octubre de 2011, debido a indicios de seguridad en transferencias no autorizadas entre este registro y el de otro Estado miembro.

¹⁶ Reglamento (UE) 920/2010, modificado por el Reglamento (UE) 1193/2011 de la Comisión, de 18 de noviembre, de 18 de noviembre de 2011, por el que se establece el Registro de la Unión para el período de comercio que comienza el 1 de enero de 2013, y para los períodos de comercio posteriores, del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión de conformidad con la Directiva 2003/87/CE del Parlamento europeo y del Consejo y con la Decisión nº 280/2004/CE del Parlamento europeo y del Consejo, y por el que se modifican los Reglamentos (CE)2216/2004 y (UE) 920/2010 de la Comisión, (DOUE. L 315 de 29/11/2011). Además, este reglamento también es de aplicación para los derechos del sector aeronáutico (EUAs) que se subasten para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2012.

¹⁷ Artículo 4 del Reglamento 1193/2011.

¹⁸ Artículo 88 del Reglamento 1193/2011.

¹⁹ Artículo 5 del Reglamento 1193/2011.

La Comisión llevará a cabo un importante papel en la supervisión del mercado y deberá elaborar un informe anual dirigido al Parlamento y al Consejo donde especifique el correcto funcionamiento de las subastas, la liquidez del mercado y los volúmenes negociados (Comunicación de la Comisión de 21.12.2010, p. 5).

Además debe incidirse en que, junto a la regulación específica del RCDE, en la Comunicación de 21.12.2010 expresamente se alude a la aplicación de la regulación existente en materia de mercados financieros para determinados supuestos en particular. Así, en relación al abuso de mercado, será aplicable la Directiva sobre abuso de mercado cuando se trate de productos derivados sobre derechos de emisión una vez presentada la solicitud o cuando ya estuvieran admitidos a negociación en un “mercado regulado” y deberán ser vigilados por los reguladores financieros de cada Estado miembro. En un segundo supuesto se encuentra la Directiva sobre mercados de instrumentos financieros²⁰; aplicable a derivados sobre derechos de emisión cuando cumplieran determinados requisitos, como su negociación en un mercado regulado o en un sistema de negociación multilateral y, por ello, los intermediarios financieros deberán contar con la autorización pertinente y estarán sujetos a todas la normativa sobre supervisión continua por parte del regulador, favoreciendo la protección del inversor y la transparencia.

Aunque se aleja algo de análisis sobre el RCDE quisiera hacer una brevísima mención a iniciativas como los *mercados voluntarios de carbono*, que de modo paralelo están teniendo lugar para ofrecer a los mercados transparencia, credibilidad y confianza en la reducción de emisiones, a través de estándares, programas y registros. Con ello sería posible ayudar a generalizar políticas empresariales más limpias que fomentaran la reducción de emisiones a escala global. Si bien en un principio los proyectos de MDL fueron ideados para facilitar la reducción de emisiones y la transferencia tecnológica al exterior de la Unión Europea, sin embargo, otro mecanismo como el mercado europeo de carbono ha afectado de modo inverso, dando lugar a la “*fuga de carbono*” en algunos sectores regulados. En último instancia, dicho mercado en ningún caso tendría que conducir a un juego de suma cero, convirtiendo a la Unión Europea en un territorio aislado con una economía baja en carbono que favoreciera el desplazamiento de sus emisiones hacia otros lugares con una regulación mucho más laxa.

En términos generales, puede valorarse positivamente la inmediatez del regulador europeo para adaptarse a los últimos acontecimientos del mercado. Sin embargo, todo este conjunto de medidas debe abordarse sin olvidar que la actual coyuntura económica no debería afectar a la lucha contra el fraude y la evasión fiscal. Así mismo asistimos a una gran apertura de los mercados financieros, por lo que previsiblemente será necesaria la adopción de medidas complementarias, tanto en el ámbito europeo extracomunitario, como en el ámbito no europeo. Además y como consecuencia de lo anterior sería interesante, entre otras medidas, continuar con la orientación seguida en los Acuerdos sobre Administración Tributaria para el intercambio de información tributaria entre los países de la OCDE, extendiendo acuerdos similares a otros territorios.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES

Un mercado poco maduro como es el europeo de derechos de emisión requiere de una regulación que mantenga el equilibrio entre una seguridad jurídica para los agentes participantes y una

²⁰ Directiva 2004/39/CE (MiFID), relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se modifican las Directivas 85/611/CEE, la Directiva 93/6/CEE del Consejo y la Directiva 2000/12/CE del Parlamento europeo y del Consejo que deroga la Directiva 93/22/CEE del Consejo, DO L145 de 30.4.2004, p.1. (modificada por la Directiva 2006/31/CE del Parlamento y del Consejo de 5 de abril de 2006, L 114/60 de 27.4.2006; la Directiva 2007/44 CE del Parlamento y del Consejo de 5 de septiembre de 2007, L 247/1 de 21.9.2007; por la Directiva 2008/10/CE del Parlamento y del Consejo de 21 de marzo de 2008, L 76/33 de 19.3.2008 y por la Directiva 2010/78/UE del Parlamento y del Consejo de 24 de noviembre de 2010, L 331/120 de 15.12.2010).

reacción temprana y constante ante la realidad de las necesidades imperantes de cada momento; las reglas del juego establecidas, cada vez más estrictas, han ido perfeccionándose para facilitar la transparencia y la seguridad jurídica, evitar el fraude y garantizar el buen funcionamiento del mismo en cada una de sus etapas. Como ejemplo de esta situación figuran los nuevos requisitos más severos para la identificación del titular, para la verificación de las emisiones o para la seguridad registral. También se ha realizado un gran esfuerzo hacia una mayor cooperación entre las autoridades comunitarias y las nacionales, destacando el claro protagonismo de la Comisión y reconociendo la necesidad de avanzar hacia una eficaz coordinación con otros organismos, como los que velan por la seguridad informática o la lucha antifraude. Puede concluirse que el RCDE también se encuentra estrechamente conectado con otras materias, como la relativa a mercados financieros o fiscalidad; uno de los principales retos para no distorsionar el mercado será abordar las lagunas existentes entre las mencionadas materias, dando un salto cualitativo hacia una mejor integración de políticas y Estados miembros.

Tratándose de un instrumento para frenar las emisiones de gases de efecto invernadero, quizás sea preciso recordar que no es el único en el marco de la Política de Acción por el Clima de la Unión Europea, pero supone un ejemplo de liderazgo que parece mantenerse como el primer mercado de carbono regional del mundo. Las numerosas prácticas fraudulentas han alentado alguna incertidumbre sobre este mercado, pero no deberían comprometerlo.

En conclusión, como ha podido apreciarse, en los últimos tiempos se ha desarrollado profusamente la regulación referente a esta materia. Después de todo, es necesario observar con cierta perspectiva si los objetivos que la inspiraron se han cumplido; tales como la mejora en la dinámica y liquidez del mercado, la creación de la señal apropiada de precio en el mismo, la confianza de los operadores, o el control férreo en el abuso de mercado para la consolidación de la transparencia. Sin perjuicio de todo lo anterior no debe olvidarse la finalidad principal a la que obedecía la creación del Régimen de Comercio de Emisión de la Unión Europea: la reducción efectiva de las emisiones del modo más ventajoso económicamente. Todo gran viaje se inicia con un primer paso; la Unión Europea ya lo ha emprendido, aún queda un largo camino por recorrer.

5. PRINCIPALES REFERENCIAS

- BILBAO ESTRADA, I.; RODRÍGUEZ MÁRQUEZ, J. (2010): *IVA y derechos de emisión. Especial referencia a su utilización como instrumento de fraude*, Crónica tributaria 136/2010, IEF, pp. 27-84; disponible en línea: http://www.ief.es/contadorDocumentos.aspx?URLDocumento=/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cron_trib/136_Bilbao.pdf
- CAMARERO GARCÍA, J. (2010): *El “fraude carrusel” en el Impuesto sobre el Valor Añadido, Modalidades y propuestas para erradicarlo*, Cuadernos de Formación. Colaboración 27/10, vol. 11/2010, IEF, pp. 49-63; disponible en línea: http://www.ief.es/contadorDocumentos.aspx?URLDocumento=/documentos/recursos/publicaciones/revistas/cuadernos_formacion/11_2010/Inicio.pdf
- COMISIÓN EUROPEA (2010): Comunicación al Parlamento europeo y al Consejo de 21 de diciembre de 2010, *Hacia un marco de supervisión de mercado más sólido*, Documento [COM (2010) 796 final]; disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0796:ES:NOT>
- COMISIÓN EUROPEA (2010): Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social europeo, *Eliminar las barreras fiscales transfronterizas en beneficio de los ciudadanos de la UE*, Documento [SEC (2010) 1576 final]; disponible en línea: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0769:FIN:ES:DOC>
- EUROPOL (2011): *Compte-rendu d’Europol, rapport général sur les activités d’Europol, Europol*, pp. 51-52; disponible en línea: <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/qlab11001frn.pdf>

- LE MONDE (2012): *Comment La France a été escroquée de 1,8 milliard sur le marché du carbone*, Planète, martes 31 de enero de 2012, p. 6.
- MAC GRIFFIN, G. (2011): Jefe de mercados voluntarios de carbono, MF Global Limited, *Voluntary Carbon Standards Association (VCS), Estándares de Carbono en Mercados Regulados y Voluntarios*, Jornada EOI “Carbon markets and emissions reduction, Mercados de carbono y reducción de emisiones”, Madrid, 2 de febrero de 2011.
- WEMAËRE, M. (2011): *Fraud in the EU Emission Trading Scheme, a number of legal questions are still pending*, Tendencias Carbone newsletter nº 57, 12 de abril de 2011, CDC climate research; disponible en línea: http://www.cdclimat.com/IMG/pdf/11-04-12_edito_tendances_carbone_fraud_in_the_eu_emission_trading_scheme__a_number_of_legal_questions_are_still_pending.pdf