AGRO SOCIALES Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros
Registradores DE ESPAÑA
Ed UVa EDICIONES Universidad Valladolid

Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de mayo de 2025, asunto C-414/23.

Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union of 15 May 2025, case C-414/23

SARA GARCÍA GARCÍA
Universidad de Valladolid
sara.garciag@uva.es
ORCID: 0000-0001-7220-0368
Recibido: 30/04/2026. Aceptado: 30/05/2026. Publicado: 23/06/2026
Cómo citar: García García, Sara, "Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de mayo de 2025, asunto C-414/23", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros* 266 (2026): 145-152.
Este artículo está sujeto a una licencia "Creative Commons Reconocimiento-No Comercial" (CC-BY-NC).
DOI: https://doi.org/10.24197/et115775.

Resumen: Comentario de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 15 de mayo de 2025, asunto C-414/23.
Palabras clave: emisiones; compensación; registro; litigio climático.

Abstract: Commentary on the Judgment of the Court of Justice of the European Union of 15 May 2025, case C-414/23.
Keywords: emissions; offsetting; registry; climate litigation.

INTRODUCCIÓN

La sentencia objeto de análisis trae causa de una petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Helsinki, relativa a la interpretación de los artículos 40 y 70 del Reglamento 389/87, por el que se establece el Registro de la Unión de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero. Asimismo, se examina el alcance de los efectos derivados de su eventual anulación en relación con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, relativo al derecho de propiedad.

Sobre la base de las medidas de descarbonización comprometidas por la Unión Europea y sus Estados, organizadas a través de las acciones contempladas, entre otros, desde el Pacto Verde Europeo, el sector agrícola o los montes tendrán un papel relevante en esa descarbonización. Lo tendrán desde el punto de vista activo, pues se tendrán que reducir las emisiones derivadas de estos sectores, aun estando fuera del régimen del mercado de emisiones, pero también lo tendrán desde el punto de vista pasivo, desde el momento en que estos sectores manejan espacios susceptibles de convertirse en sumideros de carbono. A través de las absorciones que pueden generarse en el futuro en este tipo de espacios, se podrán compensar emisiones, generando así eventuales mercados voluntarios que pueden resultar de interés para estos sectores desde el punto de vista económico.

Por todo ello, es importante conocer la dinámica y principios básicos que están rigiendo estos incipientes intercambios.

1. MARCO JURÍDICO

Las normas de Derecho de la Unión Europea sobre las que se sostiene, principalmente, el fondo del presente litigio son:

- **Directiva 2003/87/CE**, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, art. 19.1 y 3: «*1. Los derechos expedidos a partir del 1 de enero de 2012 se consignarán en el registro comunitario para la ejecución de procesos correspondientes al mantenimiento de las cuentas de haberes abiertas en el Estado miembro y la asignación, entrega y cancelación de derechos de emisión con arreglo al Reglamento de la Comisión [Europea] a que se refiere el apartado 3. […] 3. Para aplicar la presente Directiva, la Comisión adoptará un reglamento relativo a un régimen normalizado y garantizado de registros nacionales, en forma de bases de datos electrónicas normalizadas, que consten de elementos comunes de información que permitan realizar el seguimiento de la expedición, la titularidad, la transferencia y la cancelación de los derechos de emisión, y que garanticen, en su caso, el acceso del público y la confidencialidad, y aseguren que no se produzcan transferencias incompatibles con las obligaciones derivadas del Protocolo de Kioto [de la Convención Marco*

de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2002/358/CE del Consejo, de 25 de abril de 2002 (DO 2002, L 130, p. 1) (en lo sucesivo, "Protocolo de Kioto")]. […]»;

- Reglamento n.º 389/2013 por el que se establece el Registro de la Unión (derogado con efectos a partir del 01 de enero de 2021):

  - Art. 40.3 y 4: «*Naturaleza de los derechos de emisión y carácter definitivo de las transacciones […] 3. La fungibilidad de los derechos de emisión y unidades de Kioto implicará que cualquier obligación de recuperación o restitución que pueda surgir en virtud de la legislación nacional respecto a un derecho de emisión o unidad de Kioto se aplicará únicamente al derecho de emisión o unidad de Kioto en especie. A reserva del artículo 70 y del proceso de conciliación previsto en el artículo 103, una transacción será definitiva e irrevocable una vez finalizada la misma según el artículo 104. Sin perjuicio de cualquier disposición o recurso en virtud de la legislación nacional que pueda dar lugar a una obligación u orden de ejecutar una nueva transacción en el Registro de la Unión, ninguna ley, reglamento, norma o práctica sobre anulación de contratos o transacciones dará lugar a la cancelación en el Registro de una transacción que sea definitiva e irrevocable de conformidad con el presente Reglamento. No se impedirá a ningún titular de cuenta o tercero el ejercicio de los eventuales derechos o reivindicaciones resultantes de la transacción subyacente que pudiera tener legalmente, incluidos los de recuperación, restitución o reparación de daños, respecto de una transacción que sea definitiva en el Registro de la Unión, por ejemplo en caso de fraude o de error técnico, siempre que dicho ejercicio no ocasione la anulación, revocación o cancelación de la transacción en el Registro de la Unión. 4. El comprador y titular de un derecho de emisión o unidad de Kioto que actúe de buena fe adquirirá la titularidad de un derecho de emisión o unidad de Kioto exenta de los eventuales defectos de la titularidad del transmitente*.

  - Art. 70: «*Anulación de procesos finalizados iniciados por error 1. Si el titular de una cuenta o un administrador nacional que actúe en nombre del titular de una cuenta ha iniciado involuntariamente o por error una de las transacciones contempladas en el apartado 2, el titular de la cuenta podrá proponer al administrador de su cuenta, mediante solicitud escrita, que proceda a la anulación de la transacción finalizada. La solicitud deberá estar debidamente firmada por el representante o representantes autorizados del titular de la cuenta que estén facultados para iniciar el tipo de transacción*

que ha de anularse y deberá enviarse en el plazo de cinco días laborables a partir de la finalización del proceso. La solicitud incluirá una declaración en la que se indique que la transacción se había iniciado involuntariamente o por error. 2. Los titulares de una cuenta podrán proponer la anulación de las siguientes transacciones: a) entrega de derechos de emisión; b) supresión de derechos de emisión; c) intercambio de créditos internacionales. 3. Si el administrador de la cuenta determina que la solicitud cumple las condiciones previstas en el apartado 1 y la aprueba, podrá proponer la anulación de la transacción en el Registro de la Unión. 4. Si un administrador nacional ha iniciado involuntariamente o por error una de las transacciones contempladas en el apartado 5, podrá proponer al administrador central, mediante solicitud escrita, que proceda a la anulación de la transacción finalizada. La solicitud incluirá una declaración en la que se indique que la transacción se había iniciado involuntariamente o por error. 5. Los administradores nacionales podrán proponer la anulación de las siguientes transacciones: a) asignación de derechos de emisión generales; b) asignación de derechos de emisión de la aviación. 6. El administrador central velará por que el Registro de la Unión acepte las propuestas de anulación presentadas con arreglo a los apartados 1 y 4, bloquee las unidades que deban transferirse mediante la anulación y envíe al administrador central las propuestas, a condición de que se cumplan todas las condiciones siguientes: a) la transacción de entrega o de supresión de derechos de emisión por anular no se ha finalizado más de treinta días laborables antes de la propuesta del administrador de la cuenta prevista en el apartado 3; b) la anulación no tiene como resultado que un titular de instalación se convierta en incumplidor respecto a un año anterior; c) la cuenta de destino de la transacción por anular sigue conteniendo la cantidad de unidades del tipo utilizado en la transacción por anular; d) la asignación de derechos de emisión generales por anular se ha llevado a cabo después de la fecha de expiración de la autorización de la instalación. 7. El administrador central velará por que el Registro de la Unión complete la anulación con unidades del mismo tipo en la cuenta de destino de la transacción objeto de la anulación.»

2. RESUMEN DE LOS HECHOS

El régimen de comercio de derechos de emisión tiene su norma de base en la Directiva 2003/87, que establece los mecanismos destinados a fomentar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el territorio de la Unión Europea. Entre tales mecanismos, la Directiva prevé la creación de un Registro de derechos de emisión que permita

garantizar su adecuado seguimiento, en particular en lo relativo a su expedición, titularidad, transferencia y cancelación.

En ejecución de lo dispuesto en dicha Directiva, la Comisión adoptó diversas normas de desarrollo, entre las que destacan el Reglamento 601/2012, relativo al seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero, y el Reglamento 389/2013, por el que se establece el Registro de la Unión. Ambas ya derogadas.

En enero de 2017, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declaró la invalidez de determinadas disposiciones del Reglamento 601/2012, lo que obligó a proceder a una reevaluación de las cantidades totales de emisiones de CO_2 correspondientes a las instalaciones afectadas. Esta circunstancia incidió, entre otros aspectos, en las cantidades ya inscritas en el Registro, habida cuenta del carácter definitivo e irrevocable de las transacciones y de los estrictos plazos para su anulación establecidos en los artículos 40 y 70 del Reglamento 389/2013. Dichas disposiciones configuran, en efecto, un régimen riguroso orientado a garantizar, en la medida de lo posible, la seguridad jurídica y la irrevocabilidad de las operaciones registrales.

Entre los sujetos afectados por esta situación se encuentra la empresa finlandesa Metsä Fibre (en adelante, la empresa), protagonista de la sentencia objeto de análisis. Como resultado de la reevaluación, se determinó que la empresa había entregado un exceso de aproximadamente 115.000 derechos de emisión, autorizándosele a trasladar dicho excedente a un período de cumplimiento posterior, concretamente al correspondiente al año 2021.

No obstante, la Agencia de la Energía competente resolvió que tales derechos no podían ser inscritos, al haber expirado los plazos previstos en el Reglamento 389/2013 para la anulación de transacciones erróneas en el Registro de la Unión. En consecuencia, dichos derechos carecían de existencia efectiva, lo que impedía a la empresa beneficiarse de ellos pese a derivar de sus esfuerzos por reducir sus emisiones. En la práctica, la empresa no solo se veía imposibilitada para comercializar el excedente, sino también para utilizarlo ella misma en el futuro, dado el reducido nivel de emisiones que ya emitía su instalación. Tal y como

reconoce la propia Agencia, con el nivel actual de emisiones producidos por la instalación de la empresa, serían necesarios aproximadamente entre seis y siete mil años para utilizar los 115.000 derechos de emisión.

En este contexto, la empresa impugnó la resolución administrativa por considerarla contraria al Derecho primario de la Unión, al impedirle beneficiarse de la corrección de los derechos de emisión y vulnerar, en consecuencia, el derecho de propiedad, el principio de igualdad y la lógica económica del sistema.

3. CUESTIÓN PREJUDICIAL

El Tribunal finlandés suspende el procedimiento principal y plantea al TJUE las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) *¿Son inválidas las disposiciones de los artículos 70 y 40 del Reglamento [n.º 389/2013], relativas a los plazos de anulación de una transacción y al carácter definitivo e irrevocable de transacciones, si se tienen en cuenta el derecho de propiedad contemplado en el artículo 17 de la Carta […] y los demás derechos protegidos en dicha Carta, en la medida en que las citadas disposiciones impiden devolver los derechos a Metsä Fibre en una situación en la que la entrega del exceso de derechos de emisión al Registro de la Unión se basa en la aplicación de las disposiciones declaradas nulas en la sentencia Schaefer Kalk, y la sociedad no puede beneficiarse del estado de cumplimiento positivo de la cuenta de cumplimiento debido a las pocas emisiones que emite actualmente la instalación Äänekoski?*

2) En caso de respuesta negativa a la cuestión 1, ¿son aplicables las disposiciones de los artículos 70 y 40 del Reglamento [n.º 389/2013] en una situación en la que la entrega del exceso de derechos de emisión al Registro de la Unión se basa en la aplicación de las disposiciones declaradas nulas en la sentencia Schaefer Kalk y no en una transacción iniciada involuntariamente o por error por el titular de la cuenta o un administrador nacional que actúe en nombre del titular de la cuenta?

3) Si la primera pregunta merece una respuesta negativa y la segunda una respuesta afirmativa, ¿existe otra vía que permita el Derecho de la Unión mediante la cual pueda situarse a Metsä Fibre, en relación con la utilización de los derechos, en la posición en que se encontraría si

no hubieran existido las disposiciones declaradas nulas en la sentencia Schaefer Kalk y la sociedad no hubiera entregado derechos en exceso por tal motivo?»

4. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Si bien los artículos 40, apartado 3, párrafo segundo, y 70, apartado 1, del Reglamento 389/2013 no permiten anular entregas excesivas de derechos de emisión, dicha circunstancia no determina la invalidez de tales disposiciones a la luz del derecho de propiedad garantizado en el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En efecto, el artículo 40, apartado 3, párrafo tercero, del propio Reglamento permite asegurar que la aplicación de este régimen no imponga una carga desproporcionada al titular afectado.

En particular, el Tribunal subraya que el titular de una instalación que ha modificado su proceso productivo con el fin de reducir sus emisiones de CO_2 no puede verse perjudicado por el hecho de que dicha reducción disminuya su interés en utilizar derechos de emisión en períodos futuros, lo que permite, a juicio del Tribunal, adoptar disposiciones que permitan la aplicación de medidas efectivas destinadas a corregir los efectos derivados de la aplicación de disposiciones del Derecho de la Unión posteriormente declaradas inválidas por el Tribunal de Justicia.

De este modo, la sentencia constituye una nueva manifestación de la aplicación del principio de proporcionalidad, en este caso en el ámbito de la política medioambiental de la Unión y, en particular, del régimen de comercio de derechos de emisión. Sobre la base de este principio, el Tribunal afirma con claridad que la correcta aplicación del Derecho de la Unión no excluye la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas destinadas a reparar o mitigar los efectos derivados de la anulación de una norma de Derecho derivado.

Esta facultad resulta especialmente relevante cuando tales efectos inciden negativamente sobre derechos y principios fundamentales, como

el derecho de propiedad, el principio de igualdad o la propia lógica económica del mercado interior, así como sobre objetivos esenciales de la Unión Europea, entre los que destacan la protección del medio ambiente y la consecución de la neutralidad climática.

En definitiva, lo expuesto pone de manifiesto un equilibrio entre las exigencias del principio de proporcionalidad y las garantías propias del principio de seguridad jurídica, algo especialmente relevante en un ámbito marcado por la incertidumbre como es la protección del medio ambiente. Esto se hace aún más evidente desde el momento en que resulta imprescindible promover mecanismos que incentiven la conservación voluntaria de la naturaleza y favorezcan la consecución de los objetivos climáticos y de neutralidad asumidos por la Unión Europea, algo esencial en general y que puede ser aprovechado por determinados sectores.