



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO DE TRANSPOSICION PARCIAL DE LA DIRECTIVA 2018/2001, RELATIVA AL FOMENTO DEL USO DE ENERGÍA PROCEDENTE DE FUENTES RENOVABLES.

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente.	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.	Fecha	13/09/2021
Título de la norma.	Real Decreto de transposición parcial de la directiva 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.		
Tipo de Memoria.	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula.	<p>Este real decreto realiza la trasposición parcial de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables en tres aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none">- Sostenibilidad y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.- Objetivos de venta y consumo de biocarburantes avanzados y biogás procedente de las materias primas enumeradas en la parte A del anexo I en transporte y límite biocarburantes de cultivos alimentarios y forrajeros a partir del año 2023 incluido.- Garantías de origen del gas procedente de fuentes renovables.		
Objetivos que se persiguen.	Transponer parcialmente la Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.		



13/09/2021

Principales alternativas consideradas.	<ul style="list-style-type: none">- No tramitación de este proyecto de real decreto.- Creación de un sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de la biomasa para usos distintos del transporte.- No transposición por el momento del límite de cultivos alimentarios y forrajeros o los objetivos de bios avanzados de la directiva.- No regulación del Sistema de Garantías de Origen de gas procedente de fuentes renovables
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma.	Real Decreto.
Estructura de la Norma.	La norma consta de 19 artículos agrupados en 3 títulos y 5 capítulos, 3 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria, 11 disposiciones finales y 4 anexos.
Informes recabados.	Se ha efectuado el trámite de consulta pública previa.
Trámite de audiencia.	Se va a realizar el trámite de audiencia mediante la publicación en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y la consulta a llevar a cabo por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a través de su Consejo Consultivo de Electricidad y su Consejo Consultivo de Hidrocarburos.
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS.	Este real decreto se adecúa al orden competencial, al dictarse al amparo de lo establecido en los artículos 149.1. 13ª y 25ª, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad



13/09/2021

	económica y en materia de bases del régimen minero y energético, respectivamente.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.	Efectos sobre la economía en general.	No se prevén impactos significativos sobre la economía en general.
	En relación con la competencia.	<input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas.	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input checked="" type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: 334.840 €/año <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.



13/09/2021

	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la AGE.</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales</p>	<p><input type="checkbox"/> implica un gasto: Cuantificación estimada: _____</p> <p><input type="checkbox"/> implica un ingreso. Cuantificación estimada: _____</p>
IMPACTO DE GÉNERO.	<p>La norma tiene un impacto de género</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input type="checkbox"/></p>
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS.	<p>La norma tiene un impacto medioambiental</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input checked="" type="checkbox"/></p>
OTRAS CONSIDERACIONES.		



13/09/2021

A) OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA NORMA PROYECTADA.

La Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, definió criterios de sostenibilidad para los biocarburantes y biolíquidos, relativos a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y a la protección de tierras de elevado valor en cuanto a biodiversidad o tierras con elevadas reservas de carbono.

La Directiva 2009/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE, estableció los mismos criterios de sostenibilidad para los biocarburantes.

Lo relativo a los criterios de sostenibilidad que recogían dichas directivas fue transpuesto por el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, que regula los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo.

Por su parte, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, establece objetivos anuales de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte hasta el año 2010, habilitando al Gobierno a modificar dichos objetivos, así como a establecer objetivos adicionales.

El Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes establece objetivos de venta o consumo de biocarburantes para el periodo 2016-2022, estableciendo reglas específicas para su cálculo.

Dicho real decreto, en su artículo 2, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.4 de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, reconoce la posibilidad del Gobierno, de “regular objetivos de venta o consumo de biocarburantes y otros combustibles renovables, con fines de transporte, pudiendo modificar tanto los objetivos regulados, como establecer objetivos adicionales, teniendo en cuenta la evolución del sector de los carburantes y los biocarburantes, los progresos alcanzados en el consumo de electricidad procedente de fuentes renovables en el transporte y de la normativa comunitaria que se establezca en materia de objetivos de energía renovable en el transporte y en el consumo final bruto de energía.



13/09/2021

La Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

La Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, deroga con efecto el 1 de julio de 2021 la directiva anterior e introduce modificaciones en los criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero aplicables a la bioenergía. En particular, revisa los criterios que tienen que cumplir los biocarburantes y biolíquidos para poder ser computados a efectos de los objetivos de energías renovables y para poder percibir ayudas financieras. Asimismo, amplía el ámbito de aplicación de dichos criterios a los combustibles de la biomasa, que incluyen la biomasa sólida y el biogás, así como a la utilización de estos combustibles para la generación de energía eléctrica y para la calefacción y refrigeración.

Es necesario, por tanto, trasponer al ordenamiento jurídico nacional los nuevos requisitos introducidos por la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, para que los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de la biomasa puedan optar a ayudas financieras y puedan ser computados para el cálculo de los objetivos nacionales y comunitarios en materia de energías renovables.

El artículo 3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece como objetivo mínimo nacional para el año 2030, al objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos, alcanzar una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 por ciento. En su disposición final sexta, se habilita al Gobierno para que en el ámbito de sus competencias apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley.

Por otra parte, el artículo 19 de la citada Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, define las garantías de Origen de la energía procedente de fuentes renovables, estableciendo que los Estados Miembros velarán porque el origen de la energía producida a partir de fuentes renovables pueda garantizarse como tal en el sentido de la referida directiva, según criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios.

En el ordenamiento jurídico español ya recoge las garantías de origen de la electricidad a partir de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia mediante el Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre, por el que se establece la tarifa eléctrica a partir de 1 de enero de 2007 y la Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo, por la que se establece la regulación de la garantía del origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia. No existe, sin embargo, una regulación relativa a las garantías de origen de los gases renovables tales como el hidrógeno, el biogás y el biometano.

Se da la circunstancia de que estos gases de origen renovable pueden contribuir a la descarbonización de la economía en aquellos usos cuya electrificación presenta mayores dificultades técnicas o económicas. Tal es así que el desarrollo y fomento de estos gases se



13/09/2021

contempla como medida 1.8 del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030. Así mismo la determinación de un sistema de Garantías de Origen se recoge como medida necesaria en la Hoja de Ruta del Hidrógeno: Una apuesta por el hidrógeno renovable, aprobada por Consejo de Ministros. Por todo ello es necesario completar la transposición al ordenamiento jurídico nacional del referido artículo 19 de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018 con objeto de establecer la creación de un sistema de Garantías de Origen aplicable al hidrógeno renovable, al biogás, al biometano y a cualquier otro gas de origen renovable que se determine, definiendo estas garantías, su contenido, las condiciones de expedición, así como la habilitación para la designación de una Entidad Responsable de su gestión y el procedimiento de operación del citado sistema.

Por lo anteriormente explicado, es necesaria la aprobación de este real decreto para realizar la trasposición al ordenamiento jurídico nacional de los artículos 19, 25, 26, 27, 29, 30, 31 y los anexos V, VI, VIII y IX de la Directiva 2018/2001/CE, de 11 de diciembre de 2018.

2. OBJETIVO.

Constituye el objeto de este real decreto la trasposición parcial de la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, en lo relativo a los criterios de sostenibilidad y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la bioenergía y a las garantías de origen del gas procedente de fuentes renovables.

En particular, con este real decreto se pretende garantizar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad y de reducción de gases de efecto invernadero en comparación con los combustibles fósiles de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de la biomasa, con independencia de su lugar de origen, siempre que se utilicen para los fines siguientes:

- a) Evaluar el cumplimiento de los objetivos obligatorios mínimos de consumo y venta de biocarburantes con fines de transporte establecidos en el marco del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes a los que se refiere la disposición adicional decimosexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del sector de hidrocarburos y su normativa de desarrollo.
- b) Evaluar el cumplimiento de las obligaciones y objetivos en materia de energías renovables establecidas en la normativa nacional y comunitaria.
- c) Optar a ayudas financieras al consumo de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.

También se actualiza lo previsto en el el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por lo que regula los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de



13/09/2021

Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo en relación con el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad.

Asimismo, se modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los Biocarburantes, con los siguientes objetivos:

- Establecer el límite de cultivos alimentarios y forrajeros a partir del año 2023.

La Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, dispone en su artículo 25 que cada Estado miembro impondrá una obligación a los proveedores de combustible para garantizar que la cuota de energías renovables en el consumo final de energía en el sector del transporte sea como mínimo del 14 % en 2030 a más tardar (cuota mínima), de conformidad con una trayectoria indicativa fijada por el Estado miembro y calculada de conformidad con la metodología establecida tanto en dicho artículo, como en los artículos 26 y 27 de la misma.

El Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, regula una senda de objetivos de venta y consumo de biocarburantes para el periodo 2016-2022.

La Directiva 2009/28/CE, de 23 de abril, establece que, para el cumplimiento del objetivo de energías en transporte, el porcentaje de biocarburantes producidos a partir de cereales y otros cultivos ricos en almidón, de azúcares, de oleaginosas y de otros cultivos plantados en tierras agrícolas como cultivos principales fundamentalmente con fines energéticos no podrá superar el 7% del consumo final de energía en transporte por carretera y ferrocarril en 2020. Esta disposición se traspuso en el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, manteniéndose dicho límite hasta el año 2022, en la modificación efectuada a dicho real decreto por el Real Decreto 205/2021, de 30 de marzo.

La nueva Directiva (UE) 2018/2001 de 11 de diciembre de 2018, prevé que, para el cumplimiento del objetivo de renovables en transporte en 2030, la proporción de biocarburantes y biolíquidos, así como de combustibles de biomasa consumidos en el transporte, cuando se produzcan a partir de cultivos alimentarios y forrajeros, es decir, a partir de cultivos ricos en almidón, cultivos azucareros o cultivos oleaginosos producidos en suelos agrícolas como cultivo principal, excluidos los desechos, los residuos o los materiales lignocelulósicos y los cultivos intermedios (como los cultivos intercalados y los cultivos de cobertura), siempre que la utilización de dichos cultivos intermedios no provoque un incremento de la demanda de terrenos, no será más de 1 punto porcentual superior a la cuota de dichos combustibles sobre el consumo final de energía en los sectores del transporte por ferrocarril y por carretera en 2020 en el Estado miembro, con un máximo del 7% del consumo final de energía en los sectores del transporte por ferrocarril y por carretera.

Este real decreto traspone dicha previsión, previendo que por orden de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, se determine, tanto el citado porcentaje



13/09/2021

máximo, que será de aplicación a partir del año 2023 incluido, como el porcentaje de dicho límite a efectos del cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes regulados, es decir, el porcentaje máximo de biocarburantes producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros sobre el total de gasolina y gasóleo vendidos o consumidos con fines de transporte, incluyendo los biocarburantes, en contenido energético, que será de aplicación a cada uno de los sujetos obligados.

- Regular nuevos objetivos de biocarburantes avanzados y biogás de las materias primas enumeradas en el anexo IX, parte A de la directiva, para los años 2025 y 2030.

La Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, establece que la contribución de los biocarburantes avanzados y del biogás producido a partir de las materias primas enumeradas en el anexo IX, parte A, como cuota del consumo final de energía en el sector del transporte será al menos del 0,2% en 2022, al menos del 1% en 2025 y al menos del 3,5% en 2030.

Por su parte, el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, regula en 2020 y 2021 una cuota de biocarburantes avanzados y biogás producido a partir de materias primas enumeradas en su anexo IV, parte A, del 0,1%, siendo un objetivo de carácter indicativo y en 2022 un 0,2% con carácter obligatorio, calculados sobre las ventas o consumos de gasolinas y gasóleos, incluidos los biocarburantes.

En el proyecto de real decreto se recogen los objetivos de biocarburantes avanzados y biogás producido a partir de las materias primas enumeradas en el anexo citados que están previstos en la directiva que se traspone parcialmente. Además, se establecen para los años 2025 y 2030 los mismos porcentajes en relación con el objetivo de venta y consumo de biocarburantes, que han de cumplirse por cada uno de los sujetos obligados. Por ello, adicionalmente, se ha incluido una habilitación para poder modificar dichos porcentajes por orden, entre otras cosas, en función de la previsión de energía final suministrada en el transporte con objeto de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la citada directiva.

Asimismo, se pretende establecer la creación de un Sistema de Garantías de Origen aplicable a gases renovables que permita garantizar el origen renovable de los mismos en el sentido de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, aplicando criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios.

El proyecto de real decreto también designa a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos como la entidad responsable de llevar a cabo las funciones de inspección previstas el artículo 15, relativas al cumplimiento por parte de los sujetos de los criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones GEI y al funcionamiento de las entidades de verificación y certificación que actúen en el sistema nacional y/o en los esquemas voluntarios. Se prevé asimismo que por resolución de la Secretaría de Estado de Energía se podrá poner fin a



13/09/2021

las actuaciones de la citada Corporación en relación con las funciones anteriormente descritas, pudiendo designar, en su caso, a una nueva entidad responsable.

Finalmente, se modifica el Real Decreto 235/2018, de 27 de abril, por el que se establecen métodos de cálculo y requisitos de información en relación con la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de los combustibles y la energía en el transporte; se modifica el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo; y se establece un objetivo indicativo de venta o consumo de biocarburantes avanzados. En particular incluye aspectos de la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, de 20 de abril de 2015¹, que no habían recogido en dicho real decreto o que han sido modificados por el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018².

3. ALTERNATIVAS.

Se han analizado distintas alternativas a las incluidas en este real decreto, con las conclusiones expuestas a continuación.

La **primera alternativa** consistiría en no introducir ninguna regulación adicional a la ya existente, lo que no se considera aceptable, dado que implicaría el incumplimiento de la obligación de trasposición de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018.

Con relación a la **sostenibilidad y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de la bioenergía**, se han barajado distintas alternativas con relación a la forma de **verificar el cumplimiento de los requisitos** para los combustibles de biomasa. El artículo 30 de la directiva prevé que pueda demostrarse el cumplimiento de los criterios por dos vías: acogiéndose a un sistema voluntario reconocido por la Comisión Europea para este fin o verificarlo mediante un régimen nacional que haya sido objeto de una decisión favorable de la Comisión Europea. El desarrollo de un régimen nacional de verificación en el ámbito de los combustibles de la biomasa en España sería un proceso costoso en recursos y tiempo. Dado que pueden existir sistemas voluntarios de ámbito privado que permitan conseguir la misma finalidad, como así recoge la propia directiva, se considera que no existe justificación para el desarrollo de dicho régimen nacional, que

¹ Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, de 20 de abril de 2015, por la que se establecen métodos de cálculo y requisitos de notificación de conformidad con la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo

² Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 663/2009 y (CE) n.º 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE y 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y las Directivas 2009/119/CE y (UE) 2015/652 del Consejo, y se deroga el Reglamento (UE) n.º 525/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo.



13/09/2021

por otra parte no conseguiría estar operativo en los plazos establecidos. Por ello, se ha descartado esta alternativa.

Por su parte, el Sistema nacional de verificación de los biocarburantes, biolíquidos y biogás con fines de transporte se basa fundamentalmente en los esquemas voluntarios aprobados por la Comisión a efectos de demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad.

No obstante, hay que considerar que determinados emplazamientos no pueden por el momento acogerse a un esquema voluntario. Por lo que, si bien se ha estudiado la posibilidad de que todos los agentes económicos estén cubiertos por uno de dichos esquemas, es necesario que todos los sujetos o instalaciones nacionales tengan cabida en alguno de ellos.

En este sentido, los apartados 1 y 2 de la Orden TEC/1420/2018, de 27 de diciembre, por la que se desarrollan los aspectos de detalle del Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y de la emisión del informe de verificación de la sostenibilidad regulados en el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo, prevé lo siguiente:

“1. Únicamente podrán acogerse, para la certificación de la sostenibilidad, al sistema nacional de verificación de la sostenibilidad los titulares de instalaciones de logística o de mezcla de productos petrolíferos, biocarburantes o biolíquidos, para aquellos emplazamientos ubicados en el territorio nacional, así como, con carácter obligatorio, los titulares de las instalaciones anteriores, que no puedan acogerse a un sistema voluntario reconocido por la Comisión Europea para este fin, así como aquellos agentes económicos integrados en la cadena de producción y comercialización de biocarburantes y biolíquidos (en adelante, agentes económicos), que figuran en el artículo 9 del RD de sostenibilidad, que adquieran o comercialicen producto procedente de cualquiera de los emplazamientos de logística o mezcla acogidos al sistema nacional.

2. Los agentes económicos no incluidos en el apartado anterior, así como aquellos que, estando incluidos, decidan no acogerse al sistema nacional de verificación de la sostenibilidad, así como los emplazamientos ubicados fuera de España, deberán estar cubiertos por un sistema voluntario reconocido por la Comisión Europea para este fin o por un acuerdo bilateral o multilateral celebrado por la Unión Europea con terceros países.

Asimismo, se han analizado distintas opciones para poder concretar los criterios establecidos con carácter general en la directiva para el caso de las **materias primas procedentes de España**, teniendo en cuenta la realidad y marco normativo existente a nivel nacional. La primera alternativa sería la aprobación de una regulación ex novo específica que regulase la gestión forestal, agrícola, etc. que debe realizarse cuando las materias primas a obtener van a destinarse a usos energéticos. Sin embargo, se ha constatado que las exigencias establecidas por la directiva en distintos aspectos ya están incorporadas en la normativa vigente en España relativa a la gestión forestal, a los requisitos para la percepción de las ayudas de la Política Agraria Común (PAC), a la protección de la biodiversidad y a las emisiones de gases de efecto invernadero. Por este motivo, no se ha considerado adecuada esta alternativa, dado que supone generar una duplicidad



13/09/2021

regulatoria en determinadas materias en función del uso de los materiales extraídos, que no está justificada, como se expone a continuación.

A modo de ejemplo, se analiza el caso forestal. La gestión forestal, entendida como la organización, administración y uso de los montes, es única con independencia de que los productos extraídos se utilicen para la industria maderera o como biomasa para la generación de energía. No parece coherente establecer diferentes prácticas de gestión forestal sostenible en función del uso final que tengan los productos. Dado que en España existe una prolija regulación en esta materia, es claramente más adecuado, desde un punto de vista de eficiencia, simplicidad y reducción de cargas administrativas, referir las exigencias aplicables a la bioenergía a la regulación forestal vigente.

Este análisis es extrapolable a las demás materias enunciadas y, por ello, siempre que exista regulación vigente a nivel nacional que permita cumplir lo dispuesto en el artículo 29 de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, se ha optado por remitirse a estas disposiciones para determinar el cumplimiento de los criterios por parte de las materias primas procedentes de España, en lugar de crear un nuevo marco normativo exigible para usos energéticos. En el apartado de análisis jurídico de esta memoria, se exponen en detalle las disposiciones actualmente vigentes en las materias anteriormente citadas y se justifican adecuadamente las decisiones adoptadas.

Las instalaciones que no acrediten el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones no podrán percibir **apoyo financiero** al consumo de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa. Frente a la alternativa de regular en el articulado de este real decreto la introducción de esta exigencia en los distintos sistemas de apoyo existentes, se ha considerado más adecuado modificar las disposiciones vigentes con relación a cada sistema (régimen retributivo específico, régimen económico de energías renovables...), de forma que se mantenga la coherencia y unidad de la normativa aplicable a dichos marcos de apoyo. Con este objeto, este real decreto incluye varias disposiciones finales de modificación de otras disposiciones reglamentarias.

En relación con los **objetivos de venta o consumo de biocarburantes**:

- Límite de bios procedentes de cultivos alimentarios y forrajeros: Si bien hasta el año 2022 se dio continuidad a lo previsto en este aspecto en la Directiva 2008/30/CE, de 11 de marzo, en el Real Decreto 205/2021, de 30 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, a partir del año 2023 incluido se ha considerado adecuado recoger lo previsto a este respecto en la directiva que se traspone parcialmente.
- Objetivos de bios avanzados: Se ha valorado la posibilidad de no trasponer por el momento los objetivos de biocarburantes avanzados para los años 2025 y 2030 que recoge la directiva. Actualmente están regulados los objetivos de biocarburantes avanzados para el periodo 2020-2022, si bien se calculan sobre el total de gasolinas y gasóleo vendidos o consumidos con fines de transporte, incluidos los biocarburantes. No obstante, se ha considerado adecuado



13/09/2021

incluirlos para completar lo previsto en la directiva en este sentido. Los porcentajes incluidos en el proyecto, son los establecidos en la directiva para los años 2025 y 2030, tanto sobre el consumo final de energía en el transporte como sobre las ventas o consumos citados, en lugar de sobre el consumo final de energía en el transporte para cada anualidad. Por ello, adicionalmente, se ha incluido una habilitación para poder modificar los mismos por orden ministerial, entre otras cosas, hasta la cuantía que permita el cumplimiento de los objetivos previstos en la directiva.

Con relación a las **Garantías de Origen de gas procedente de fuentes renovables**, la principal alternativa sería la no regulación de las mismas, lo que además de considerarse no aceptable, puesto que implicaría el incumplimiento de la obligación de trasposición de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, constituiría una barrera para el necesario desarrollo de estos gases renovables en España. Esto se fundamenta en el análisis realizado tanto en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima PNIEC 2021-2030 como en la Hoja de Ruta del Hidrógeno Renovable, contemplándose en ambos casos como medida necesaria la implementación de este mecanismo con objeto de facilitar el despliegue de estas energías y aprovechar su contribución a los objetivos de descarbonización de la economía española.

4. PLAN ANUAL NORMATIVO 2021

Este proyecto normativo va a ser incluido en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2021, donde no se ha previsto que deba ser objeto de evaluación por sus resultados.

B) CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.

1. CONTENIDO.

Como consideración previa a la descripción del contenido, la norma consta de 19 artículos agrupados en 3 títulos y 5 capítulos, 3 disposiciones adicionales, 1 disposición derogatoria, 11 disposiciones finales y 4 anexos.

El **artículo 1** recoge el objeto del proyecto de real decreto.

El **artículo 2** se refiere a las definiciones de varios conceptos utilizados en el proyecto, a efectos de lo previsto en el mismo.

El **título I** establece en su **capítulo I**, que incluye los **artículos del 3 al 7**, la regulación relativa a la sostenibilidad y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la energía procedente de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de la biomasa, trasponiendo lo



13/09/2021

dispuesto sobre esta materia en la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

En este capítulo se indican cuáles son los criterios exigidos para que estos combustibles puedan optar a ayudas financieras al consumo y para poder ser computados para los objetivos comunitarios y nacionales en materia de energías renovables.

El **capítulo II**, en sus **artículos del 8 al 10**, establece las formas que pueden utilizarse para acreditar el cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y algunas exigencias con relación a su verificación, el sistema de balance de masa y transformación de partidas que ha de utilizarse y la forma de calcular el efecto de los bios en las citadas emisiones.

Se regulan algunos aspectos del procedimiento de verificación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, de acuerdo con las previsiones incluidas en la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018 y en los actos de ejecución que se dicten al amparo de los artículos 29.8 y 30.8. La aprobación de estos actos de ejecución se ha retrasado, y en el momento de redactar este proyecto de real decreto solo se dispone de los borradores publicados por la Comisión Europea.

El **Capítulo III** regula el Sistema nacional de verificación de la sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos y biogas con fines de transporte, actualizando lo previsto en este aspecto en el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre. En particular, el **artículo 11** define los elementos del sistema, el **artículo 12** se refiere a los agentes económicos integrados en la cadena de producción y comercialización de los bios, el **artículo 13** a los sujetos obligados a presentar información a efectos del cumplimiento de los objetivos de renovables regulados y el **artículo 14** a la información que han de presentar. Por su parte, el **artículo 15** se refiere a la inspección del cumplimiento tanto de los requisitos de sostenibilidad como de reducción de emisiones, como al funcionamiento de las entidades de verificación y organismos de certificación que actúen en un régimen voluntario.

El **capítulo IV**, que incluye el **artículo 16**, se refiere a los biocarburantes y biogas con fines de transporte que contabilizan doble para el cómputo de los objetivos regulados con fines de transporte.

El **capítulo V**, que incluye los **artículos 17 y 18**, establece los requisitos de eficiencia energética aplicables a las instalaciones de generación de energía eléctrica que utilicen combustibles de biomasa, así como la forma de verificación de su cumplimiento.

El **título II**, que comprende el **artículo 19**, establece la creación de un Sistema de Garantías de Origen del gas procedente de fuentes renovables, estableciendo la definición de estas garantías, su contenido, las condiciones de expedición, así como la aprobación de un procedimiento de operación del citado sistema. En relación con este último aspecto, la disposición adicional única



13/09/2021

designa al Gestor Técnico del Sistema Gasista como Entidad Responsable del Sistema de Garantías de Origen del gas procedente de fuentes renovables, en tanto el Ministerio para la Transición Ecológica no disponga de los medios para ejercer esta función.

La **disposición adicional primera** introduce ciertas particularidades para la aplicación de los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el ámbito del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE (RCDE UE). El artículo 38 del Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 de la Comisión de 19 de diciembre de 2018 sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 601/2012 de la Comisión, establece que, en el caso de biomasa consumida por una instalación perteneciente el RCDE UE, el factor de emisión será igual a cero siempre que se cumplan con los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero establecidos en los apartados 2 a 7 y 10 del artículo 29 de la Directiva (UE) 2018/2001. Esta disposición concreta qué criterios de los aprobados por este real decreto resultan de aplicación a efectos del RCDE UE para que el factor de emisión de la biomasa sea igual a cero.

La **disposición adicional segunda** designa a la entidad responsable del Sistema de Garantías de Origen del gas procedente de fuentes renovables.

La **disposición adicional tercera** designa a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES) como la entidad responsable de llevar a cabo las funciones de inspección previstas el artículo 15, y habilita a la persona titular de la Secretaría de Estado de Energía a poner fin a las actuaciones de la citada Corporación en relación con las funciones anteriormente descritas, pudiendo designar, en su caso, a una nueva entidad responsable

La **disposición derogatoria única** deroga el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el proyecto de real decreto.

La **disposición final primera** introduce en el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, las modificaciones necesarias para la verificación de los criterios anteriormente citados de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones de generación de energía eléctrica con régimen retributivo específico, así como las liquidaciones que resultarán de aplicación en caso de incumplimiento.

La **disposición final segunda** modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre. Las novedades que introduce son las siguientes: traspone el límite de biocarburantes procedentes de cultivos alimentarios y forrajeros previsto en la Directiva (UE) 2018/2001 de 11 de diciembre de 2018, que será de aplicación a partir del año 2023 incluido y regula objetivos de biocarburantes



13/09/2021

avanzados y biogás procedente de las materias primas enumeradas en la parte A del anexo I del real decreto.

La **disposición final tercera** introduce en la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025, las modificaciones necesarias para la verificación de los criterios anteriormente citados de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en las instalaciones de generación de energía eléctrica acogidas al régimen económico de energías renovables, así como las consecuencias que resultarán de aplicación en caso de incumplimiento.

La **disposición final cuarta** modifica el Real Decreto 235/2018, de 27 de abril, por el que se establecen métodos de cálculo y requisitos de información en relación con la intensidad de las emisiones de gases de efecto invernadero de los combustibles y la energía en el transporte; se modifica el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo; y se establece un objetivo indicativo de venta o consumo de biocarburantes avanzados. En particular incluye aspectos de la Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, de 20 de abril de 2015³, que no habían recogido en dicho real decreto o que han sido modificados por el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018.

La **disposición final quinta** introduce dos modificaciones en el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica.

En primer lugar, se modifica el artículo 8.6 para habilitar a la persona titular de la Secretaría de Estado de Energía a reducir, en la resolución de convocatoria de la subasta, el porcentaje máximo del volumen de producto que puede ser adjudicado a una misma empresa o grupo empresarial sobre el volumen total del producto subastado. Asimismo, se le habilita a establecer límites máximos de volumen a adjudicar a una misma empresa o grupo empresarial en las reservas mínimas dirigidas a distintas tecnologías o categorías distinguibles por sus especificidades que pudiesen establecerse.

En segundo lugar, introduce la posibilidad de que los titulares de las instalaciones de producción de energía eléctrica inscritas en el Registro electrónico del régimen económico de energías renovables en estado de explotación puedan adherirse, con anterioridad al inicio del plazo máximo de entrega, al régimen económico de energías renovables. De esta forma, se permite que aquellas instalaciones que hayan llevado a cabo su proceso de construcción y puesta en marcha en un

³ Directiva (UE) 2015/652 del Consejo, de 20 de abril de 2015, por la que se establecen métodos de cálculo y requisitos de notificación de conformidad con la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo



13/09/2021

plazo inferior al estipulado, pero que tengan unos costes de operación superiores al precio del mercado, puedan empezar a funcionar cuanto antes, fomentando así la entrada de nueva potencia renovable en el sistema eléctrico en el menor plazo posible.

La **disposición final sexta** establece el título competencial y la **disposición final séptima** estipula que mediante este real decreto se incorpora parcialmente al ordenamiento jurídico nacional la Directiva 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018.

Las **disposiciones finales octava y novena** determinan las facultades de desarrollo y aplicación de este real decreto, así como la habilitación para el desarrollo de instrucciones del Sistema de Garantías de Origen del gas procedente de fuentes renovables, respectivamente.

La **disposición final décima** salvaguarda el rango de ciertas disposiciones reglamentarias con rango de orden ministerial modificadas por este real decreto.

La **disposición final undécima** determina el momento de entrada en vigor de esta norma.

El **anexo I**, en su parte A y parte B establece el listado de materias primas para la producción de biogás para el transporte y biocarburantes avanzados de doble cómputo y el listado de materias primas que están limitadas y podrán considerarse dos veces su contenido energético, respectivamente, a efectos del cumplimiento de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes y biogás con fines de transporte y el objetivo establecido para la utilización de la energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte.

El **anexo II** regula las normas para calcular el impacto de los biocarburantes, biolíquidos y los combustibles fósiles de referencia en las emisiones de gases de efecto invernadero.

El **anexo III** regula las normas para calcular el impacto de los combustibles de biomasa y los combustibles fósiles de referencia en las emisiones de gases de efecto invernadero.

El **anexo IV** recoge las emisiones resultantes del cambio indirecto del uso de la tierra.

2. ANÁLISIS JURÍDICO.

Criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.

Con relación a los criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa, este real decreto, que regula los requisitos exigidos para poder computar los citados combustibles a efectos del cálculo de los objetivos de energías renovables, y para la percepción de ayudas financieras a su consumo, deriva de los preceptos legales que se exponen a continuación.



13/09/2021

En primer lugar, el artículo 3 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, establece como objetivo mínimo nacional para el año 2030, al objeto de dar cumplimiento a los compromisos internacionalmente asumidos, alcanzar una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 por ciento. En su disposición final sexta, se habilita al Gobierno para que en el ámbito de sus competencias apruebe cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación, ejecución y desarrollo de lo establecido en esta ley.

Asimismo, en el ámbito del transporte, la disposición adicional decimosexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, establece objetivos anuales de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte, que son objetivos obligatorios a partir del 2009 y habilita al Gobierno a modificar los objetivos establecidos, así como a establecer objetivos adicionales. Asimismo, habilita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, actualmente Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a dictar las disposiciones necesarias para regular un mecanismo de fomento de la incorporación de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

Por último, en el ámbito de los sistemas de apoyo existentes en el sector eléctrico, el artículo 14.7 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico prevé que, excepcionalmente, el Gobierno podrá establecer un régimen retributivo específico para fomentar la producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, cuando exista una obligación de cumplimiento de objetivos energéticos derivados de Directivas u otras normas de Derecho de la Unión Europea o cuando su introducción suponga una reducción del coste energético y de la dependencia energética exterior. Asimismo, el artículo 14.7 bis de dicha ley dispone que, adicionalmente al régimen retributivo específico previsto en el apartado anterior, al objeto de favorecer la previsibilidad y estabilidad en los ingresos y financiación de las nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable que se construyan, el Gobierno desarrollará reglamentariamente otro marco retributivo para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, basado en el reconocimiento a largo plazo de un precio fijo por la energía.

Dado que la directiva anteriormente vigente, Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, definió criterios de sostenibilidad para los biocarburantes y biolíquidos, relativos a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y a la protección de tierras de elevado valor en cuanto a biodiversidad o tierras con elevadas reservas de carbono, existe determinada normativa en vigor en el ámbito del transporte que es parcialmente modificada o derogada por este real decreto:

- El Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo.
- El Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los biocarburantes.



13/09/2021

Este real decreto debe ser **coherente con el resto del ordenamiento jurídico**, máxime teniendo en cuenta que guarda relación con otras regulaciones sectoriales: gestión forestal, agricultura, etc. En particular, debe garantizarse que el real decreto aprobado se inserta adecuadamente en la normativa vigente, evitando una duplicidad regulatoria y de cargas administrativas. Se analiza en este apartado la normativa vigente en otros ámbitos y cómo se concretan, en relación con ella, los nuevos requisitos introducidos por la normativa comunitaria en el ámbito energético.

Sostenibilidad de la biomasa agrícola (artículo 4).

El artículo 4 traspone los apartados 2 a 5 del artículo 29 de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre. El apartado 2 tiene por objeto evitar las repercusiones negativas en la calidad del suelo y en el carbono del suelo. Teniendo en cuenta que los requisitos de condicionalidad exigidos para poder tener acceso a las ayudas de la Política Agraria Común contemplan exigencias en esta materia, especialmente para las explotaciones acogidas a los Esquemas para el Clima y el Medio Ambiente, se considera que los residuos y desechos procedentes de materias primas cultivadas en España que cumplan con dicha condicionalidad cumplen a su vez los requisitos del artículo 29.2.

Asimismo, se establece que, en todo caso, los residuos y desechos procedentes de cultivos leñosos procedentes de España estarán exceptuados de cumplir las exigencias establecidas por el citado artículo 29.2, debido a las condiciones de fijadores de carbono de estos cultivos, así como a su menor impacto sobre el suelo frente a un cultivo herbáceo que tiene que extraerse con determinada periodicidad.

Por otra parte, los apartados 3 a 5 del artículo 29 de la Directiva prohíben la utilización de materias primas provenientes de zonas que el 1 de enero de 2008 tuviesen elevado valor en cuanto a biodiversidad, con elevadas reservas de carbono o que fueran turberas. De esta forma, pretende evitar los cambios de uso de suelo de forestal a agrícola, que impliquen una degradación del mismo.

En España, muchas de las tierras de elevado valor en cuanto a la biodiversidad (espacios terrestres, no marinos) están incluidas en la categoría jurídica de monte o terreno forestal según el artículo 5 de Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, ley de carácter básico que deben respetar las comunidades autónomas en su normativa de desarrollo. Desde 2003, según las prescripciones del artículo 40.1 de esta ley, en España no se puede cambiar el uso forestal de un terreno salvo por cuestiones de Interés General y, por tanto, sólo excepcionalmente se podrá cambiar de uso forestal a uso agrícola. Este cambio de uso se deja, pues, dentro de la excepcionalidad. Asimismo, el artículo 40.3 de esta ley prevé incluso la autorización expresa para aquellos casos en que, sin producirse cambio de uso forestal, se modifique sustancialmente la cubierta vegetal de un terreno forestal.

Para sustanciar más la inviabilidad jurídico-administrativa genérica de los cambios de uso de suelo forestal a uso agrícola, en España, las Comunidades Autónomas pueden desestimar por silencio administrativo las solicitudes de cambio de uso de suelo forestal a agrícola, según las respectivas disposiciones autonómicas.



13/09/2021

En el caso de que se pierda la cubierta forestal de una superficie por incendio, el artículo 50 de la ley 43/2003, de 21 de noviembre, prohíbe expresamente el cambio de uso durante un periodo de 30 años, así como toda actividad incompatible con la regeneración de la cubierta vegetal durante el periodo que se determine.

Lo anterior demuestra que la normativa aplicable a las materias primas provenientes de España está alineada con carácter general con los objetivos y requerimientos establecidos por la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre, en materia de cambios de uso del suelo.

Sostenibilidad de la biomasa forestal (artículo 5).

El artículo 5 traspone el artículo 29.6 de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre, que establece los requisitos que deben cumplirse para reducir al mínimo el riesgo de utilizar biomasa forestal derivada de una producción no sostenible. Estos requisitos podrán cumplirse a nivel nacional, si el país en el que se haya recolectado la biomasa forestal cuenta con normas de ámbito nacional o subnacional aplicables en el área de aprovechamiento, así como con sistemas de supervisión y garantía del cumplimiento que aseguren:

- i) la legalidad de las operaciones de aprovechamiento;
- ii) la regeneración forestal de las zonas aprovechadas;
- iii) que se protegen las zonas designadas por la normativa internacional o nacional o por la autoridad competente con fines de protección de la naturaleza, en particular en humedales y turberas;
- iv) que el aprovechamiento se lleva a cabo teniendo en cuenta el mantenimiento de la calidad de los suelos y la biodiversidad con el fin de reducir al mínimo las repercusiones negativas; y
- v) que el aprovechamiento mantiene o mejora la capacidad de producción a largo plazo del bosque;

La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, es la regulación fundamental en esta materia, y tiene por objeto garantizar la conservación y protección de los montes españoles, promoviendo su restauración, mejora, sostenibilidad y aprovechamiento racional, apoyándose en la solidaridad colectiva y la cohesión territorial.

Dicha ley es complementada y desarrollada por diversas disposiciones de ámbito nacional, que se enumeran a continuación:

- Ley 55/1980, de 11 de noviembre, de montes vecinales en mano común.
- Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural
- Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para Desarrollo Sostenible del Medio Rural.
- Real Decreto 1088/2015, de 4 de diciembre, para asegurar la legalidad de la comercialización de madera y productos de la madera.



13/09/2021

- Orden ARM/2444/2008, de 12 de agosto, por la que se aprueba el Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación en cumplimiento de la Convención de Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.
- Orden de 5 de octubre de 1981 por la que se encomienda al ICONA el desarrollo del proyecto LUCDEME: Lucha contra la desertificación en el Mediterráneo
- Instrumento de ratificación del Convenio de las Naciones Unidas para la lucha contra la desertificación, 1994, hecho en París el 17 de junio de 1994 (BOE nº 36, de 11 de febrero de 1994).
- Decreto 485/1962, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes.
- Decreto 569/1970, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes Vecinales en Mano Común.

En aplicación de la anterior normativa, se han desarrollado los siguientes planes y estrategias de ámbito nacional:

- Estrategia Forestal Española
- Plan Forestal Español
- Plan Nacional de Control de la Legalidad de la Madera Comercializada

Teniendo en cuenta el reparto competencial establecido por la Constitución, las comunidades autónomas han aprobado a su vez las siguientes disposiciones en materia forestal:

- Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía.
- Ley 7/2010, de 14 de julio, para la Dehesa.
- Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón.
- Ley 3/2004, de 23 de noviembre, de montes y ordenación forestal de Asturias.
- Ley 3/2019, de 31 de enero, Agraria de las Islas Baleares.
- Ley 6/1984, de 29 de octubre, sobre protección y fomento de las especies forestales autóctonas de Cantabria.
- Ley 4/2000, de 13 de noviembre, de Modernización y Desarrollo Agrario de Cantabria.
- Ley 3/2008, de 12 de junio, de Montes y Gestión Forestal Sostenible de Castilla-La Mancha.
- Ley 3/2009, de 6 de abril, de montes de Castilla y León.
- Ley 6/1988, de 30 de marzo, Forestal de Cataluña.
- Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura.
- Ley 1/1986, de 2 de mayo, sobre la Dehesa en Extremadura.
- Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia.
- Ley 13/1989, de 10 de octubre, de montes vecinales en mano común de Galicia.
- Ley 2/1995, de 10 de febrero, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de La Rioja.
- Ley 16/1995, de 4 de mayo, Forestal y de Protección de la Naturaleza de la Comunidad de Madrid.



13/09/2021

- Ley Foral 13/1990, de 31 de diciembre, de protección y desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra.
- Ley 3/2007, de 21 de febrero, de modificación de la Ley Foral 13/1990 de Navarra.
- Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunidad Valenciana.
- Norma Foral de Montes de Álava de 11/2007, de 26 de marzo.
- Norma Foral 7/2006 de 20 de octubre, de montes de Gipúzkoa.
- Norma Foral 3/1994, de 2 de junio, de Montes y Administración de Espacios Naturales Protegidos de Vizcaya.
- Decreto 114/2003 de 30 de octubre de 2003, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 2/1995 de La Rioja.
- Decreto 98/1995, de 16 de mayo, del Gobierno Valenciano (Reglamento Forestal).
- Decreto Foral 59/1992, de 17 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Montes en Desarrollo de la Ley Foral 13/1990 de Navarra.
- Decreto Legislativo 10/1994, de 26 de julio, por el que se adecua la Ley 6/1988, de 30 de marzo, forestal de Cataluña.
- Reglamento Forestal de Andalucía aprobado mediante Decreto 208/1997, de 9 de septiembre.

A su vez, se han aprobado las siguientes disposiciones autonómicas en el concreto ámbito del aprovechamiento de la biomasa:

- Orden de 29 de diciembre de 2011, por la que se regula el aprovechamiento de la biomasa forestal con destino energético (Andalucía).
- ORDEN de 18 de junio de 2012, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se regula el aprovechamiento de la biomasa forestal con destino energético en Aragón.
- DECRETO 1/2012, de 12 de enero, por el que se regulan los aprovechamientos maderables y leñosos en montes y otras zonas arboladas no gestionados por la Junta de Castilla y León.
- Orden FYM/133/2012, de 12 de marzo, por la que se establece el régimen de obtención de la calificación de orientación energética de los aprovechamientos forestales (Castilla y León).
- Estrategia Regional de la Biomasa Forestal de Castilla-La Mancha.
- Orden de 09/03/2011, de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente, por la que se aprueban los pliegos especiales de condiciones técnico-facultativas, para la regulación de la ejecución de los aprovechamientos forestales -maderables y leñosos, incluida la biomasa forestal, y corcho-. (Castilla-La Mancha).
- ORDEN AAM/79/2013, de 6 de mayo, sobre el régimen de obtención de la calificación de orientación energética de los aprovechamientos forestales en el ámbito de Cataluña y de establecimiento de la garantía de la trazabilidad.
- DECRETO 134/2019, de 3 de septiembre, por el que se regula la realización de determinadas actuaciones forestales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de



13/09/2021

- Extremadura y los Registros de Cooperativas, Empresas e Industrias Forestales y de Montes Protectores de Extremadura.
- DECRETO 73/2020, de 24 de abril, por el que se regulan los aprovechamientos madereros y leñosos, de corcho, de pastos, micológicos y de resinas en montes o terrenos forestales de gestión privada en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Analizando la normativa anteriormente enumerada, se constata que España cuenta con normas de ámbito nacional y autonómico, así como con sistemas de supervisión y garantía del cumplimiento, para reducir al mínimo el riesgo de utilizar biomasa forestal derivada de una producción no sostenible. Por ello, queda plenamente justificado que la biomasa forestal recolectada en España cumple las exigencias establecidas a nivel país en el artículo 29.6 de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre, siempre que cuente con las autorizaciones y permisos que resulten de aplicación de acuerdo con la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y su normativa de desarrollo nacional y autonómica.

Garantías de Origen del gas procedente de fuentes renovables

El artículo 19 transpone el artículo 19 de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, en lo relativo a la posibilidad de garantizar el origen renovable de los gases renovables, tales como el hidrógeno, el biogás, el biometano y cualquier otro que se determine.

De esta forma se establece un Sistema de Garantías de Origen del gas procedente de fuentes renovables, definiéndose las citadas garantías, las condiciones bajo las cuales se expedirán, su contenido y el procedimiento de gestión de dicho sistema. Así mismo se constituye un Censo de Instalaciones de Producción de gas procedente de fuentes renovables y un Comité de Productores de gas procedente de fuentes renovables.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se constituye como Entidad Responsable para el desarrollo y gestión del Sistema de Garantías de Origen ejerciendo sus funciones bajo los principios de transparencia, objetividad, eficiencia en la gestión y no discriminación entre los sujetos afectados. No obstante, en tanto el Ministerio no disponga de los medios humanos y materiales para ejercer estas funciones se designa como Entidad Responsable al Gestor Técnico del Sistema Gasista, que deberá proponer un Procedimiento de Gestión del Sistema a aprobar por Resolución de la Secretaría de Estado de Energía, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y consulta a los agentes interesados.

Trasposición parcial de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables.

Este real decreto realiza la trasposición parcial de la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. Esta directiva se enmarca en el ámbito energético de la regulación comunitaria, y se dicta, en particular, de conformidad con el artículo 194, apartado 1, del Tratado



13/09/2021

de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que establece que la promoción de las energías renovables es uno de los objetivos de la política energética de la Unión.

Este real decreto transpone, por una parte, los artículos de dicha directiva relativos a la sostenibilidad y reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la bioenergía. La directiva pretende garantizar que la utilización de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de la biomasa con fines energéticos se realiza de forma sostenible y que, a su vez, supone una reducción de gases de efecto invernadero en comparación con los combustibles fósiles. Todo ello, con independencia de que el lugar de origen de las materias primas utilizadas sea la Unión Europea o terceros países.

Asimismo se transpone lo dispuesto en el artículo 19 de la mencionada directiva, en el ámbito de las garantías de origen del gas procedente de fuentes renovables.

Dado que el objeto del real decreto es proceder a la transposición de la mencionada directiva se considera que el rango de real decreto es el adecuado. Por otra parte, en lo relativo a Garantías de Origen (título II) se prevé en el texto habilitación a desarrollo reglamentario de un procedimiento de gestión del sistema de Garantías de Origen.

Se incluye a continuación la tabla de correspondencias entre los artículos de la directiva y el real decreto.

Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables.			Artículos normativa nacional de transposición	
Artículo	Nombre	Apartado	Artículo	Nombre
19	Garantías de origen de la energía procedente de fuentes renovables.		19	Sistema de Garantías de Origen del gas procedente de fuentes renovables.
25	Integración de las energías renovables en el sector transporte	Último párrafo del apartado 1	Disposición final segunda	Modificación del Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre.
26	Normas específicas para biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa producidos a partir de cultivos alimentarios y forrajeros	Apartado 1	Disposición final segunda	Modificación del Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre.



13/09/2021

Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables.			Artículos normativa nacional de transposición	
Artículo	Nombre	Apartado	Artículo	Nombre
27	Normas de cálculo en lo que respecta a las cuotas mínimas de energías renovables en el sector transporte	Apartado 2.a)	Artículo 16	Biocarburantes y biogás con fines de transporte de doble cómputo
29	Criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.	1	3	Finalidad de la verificación de la sostenibilidad y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
		2, 3, 4 y 5.	4	Criterios de sostenibilidad aplicables a la biomasa agrícola.
		6	5	Criterios en materia de producción sostenible aplicables a la biomasa forestal.
		7	6	Criterios en materia de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura aplicables a la biomasa forestal.
		10	7	Criterios en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
		11	17	Eficiencia energética en instalaciones de generación de energía eléctrica.
		12	3	Finalidad de la verificación de la sostenibilidad y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
30	Verificación del cumplimiento de los	1 y 2	9	Sistema de balance de masa y transformación de partidas.



13/09/2021

Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables.			Artículos normativa nacional de transposición	
Artículo	Nombre	Apartado	Artículo	Nombre
	critérios de sostenibilidad	3 y 9	8	Verificación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.
31	Cálculo del efecto de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa en las emisiones de gases de efecto invernadero		10	Cálculo del efecto de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa en las emisiones de gases de efecto invernadero.
Anexo V	Normas para calcular el impacto de los biocarburantes, biolíquidos y sus combustibles fósiles de referencia en las emisiones de gases de efecto invernadero.		Anexo II	Normas para calcular el impacto de los biocarburantes, biolíquidos y los combustibles fósiles de referencia en las emisiones de gases de efecto invernadero.
Anexo VI	Normas para calcular el impacto de los combustibles de biomasa y los combustibles fósiles de referencia en las emisiones de gases de efecto invernadero.		Anexo III	Normas para calcular el impacto de los combustibles de biomasa y los combustibles fósiles de referencia en las emisiones de gases de efecto invernadero.
Anexo VIII	Emisiones resultantes del cambio indirecto del uso de la tierra.		Anexo IV	Emisiones resultantes del cambio indirecto del uso de la tierra.
Anexo IX	Materias primas para la producción de biogás para el transporte y		Anexo I	Materias primas y carburantes de doble cómputo a efectos del cumplimiento de las obligaciones



13/09/2021

Directiva (UE) 2018/2001 relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables.			Artículos normativa nacional de transposición	
Artículo	Nombre	Apartado	Artículo	Nombre
	biocarburantes avanzados, cuya contribución a la consecución de las cuotas mínimas a que se refiere el artículo 25, apartado 1, párrafos primero y cuarto, puede considerarse dos veces su contenido energético.			de venta o consumo de biocarburantes con fines de transporte y el objetivo establecido para la utilización de la energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte.

Modificación del Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica

La disposición final quinta modifica el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, para permitir la adhesión al régimen económico de energías renovables con anterioridad al inicio del plazo máximo de entrega.

El Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, estableció la obligación de desarrollar reglamentariamente un marco retributivo para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, distinto al régimen retributivo específico, basado en el reconocimiento a largo plazo de un precio por la energía.

En cumplimiento de dicho mandato se aprobó el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica, mediante el cual se reguló un marco retributivo para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, denominado régimen económico de energías renovables, basado en el reconocimiento a largo plazo de un precio por la energía. Este régimen económico es susceptible de aplicación a instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables incluidas en la categoría b), de acuerdo con la clasificación establecida en el artículo 2.1 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

En desarrollo del artículo 4 del Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, se aprobó la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el



13/09/2021

otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025.

El Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, establece que las instalaciones acogidas al régimen económico de energías renovables que, habiendo obtenido todos los permisos pertinentes conforme a la normativa de aplicación, estuviesen en disposición de verter energía a la red con anterioridad a la fecha de inicio del plazo máximo de entrega podrán comenzar su actividad de producción participando en el mercado con la totalidad de la energía producida, percibiendo en consecuencia los ingresos que de dicha participación se deriven.

Esta previsión tiene por objeto favorecer a aquellas instalaciones que hayan llevado a cabo su proceso de construcción y puesta en marcha en un plazo inferior al estipulado en la pertinente resolución de convocatoria de subasta, fomentando así la entrada de nueva potencia renovable en el sistema eléctrico en el menor plazo posible, si bien, en la práctica sólo resulta de interés económico en aquellos casos en los que la instalación en concreto presente unos costes de operación inferiores al precio de mercado.

En este sentido, al objeto de extender dicha previsión a aquellas instalaciones cuyos costes estimados de operación no se encuentren por debajo del precio de mercado y que igualmente hayan llevado a cabo el proceso de construcción y puesta en marcha en un plazo inferior al estipulado, este real decreto lleva a cabo una modificación del Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, mediante la introducción de un nuevo artículo, que permite a los titulares de las instalaciones inscritas en el Registro electrónico del régimen económico de energías renovables en estado de explotación la posibilidad de solicitar, con anterioridad al inicio del plazo máximo de entrega, la adhesión a los sistemas de retribución, liquidación y participación en el mercado que, por defecto, son de aplicación a las instalaciones acogidas al régimen económico de energías renovables una vez iniciado el plazo máximo de entrega.

De este modo, la modificación introducida equipara ambos tipos de instalaciones renovables, incentivando de manera equilibrada su incorporación acelerada al sistema de producción y facilitando en consecuencia la consecución de los ambiciosos objetivos en relación con el desarrollo de las energías renovables recogidos en la propuesta de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030.

Con el fin de no incrementar el volumen de energía retribuido bajo las condiciones del régimen económico de energías renovables de las instalaciones adheridas conforme a esta previsión, la energía negociada por estas instalaciones durante dicho periodo previo al inicio del plazo máximo de entrega será tenida en consideración para la consecución de la energía máxima de subasta definida en Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre.

La solicitud de adhesión a los sistemas de retribución, liquidación y participación en el mercado no podrá llevarse a cabo hasta que sea aprobada la normativa necesaria para la correcta aplicación del Régimen Económico de Energías Renovables, especialmente en lo referente a los tres aspectos arriba mencionados. Una vez concluido este desarrollo normativo, la Dirección General



13/09/2021

de Política Energética y Minas comunicará al Operador del Mercado la fecha a partir de la cual se podrá solicitar dicha adhesión.

Asimismo, se modifica el artículo 8.6 del Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, para habilitar a la persona titular de la Secretaría de Estado de Energía a reducir, en la resolución de convocatoria de la subasta, el porcentaje máximo del volumen de producto que puede ser adjudicado a una misma empresa o grupo empresarial sobre el volumen total del producto subastado. Asimismo, se le habilita a establecer límites máximos de volumen a adjudicar a una misma empresa o grupo empresarial en las reservas mínimas dirigidas a distintas tecnologías o categorías distinguibles por sus especificidades que pudiesen establecerse. Esta modificación es necesaria para permitir que en cada convocatoria se adapten estos límites a las características concretas de cada subasta, y así garantizar un nivel adecuado de competencia.

Principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

Este real decreto ha sido elaborado teniendo en cuenta los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia que conforman los principios de buena regulación a que se refiere el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De este modo, cumple con el principio de necesidad al ser requerido para la trasposición de la Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018. También cumple con el principio de eficacia, al ser la norma adecuada para la consecución de dichos objetivos.

Se adecúa, asimismo, al principio de proporcionalidad, dado que la norma contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, sin que existan otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios para la consecución de los fines previstos en la misma.

Por otra parte, se ajusta al principio de seguridad jurídica, al desarrollar y ser coherente con lo establecido en las disposiciones legales y reglamentarias que le sirven de fundamento.

También cumple con el principio de transparencia, al haberse evacuado, en su tramitación, los correspondientes trámites de consulta pública previa y audiencia. Además, define claramente sus objetivos, tanto en el preámbulo del real decreto como en esta memoria.

Por último, es coherente con el principio de eficiencia, dado que esta norma no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias.

De conformidad con el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, este real decreto ha sido sometido a consulta pública y se ha de someter a trámite de audiencia mediante su publicación en el portal web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.



13/09/2021

Adicionalmente, el trámite de audiencia también se evacuará mediante consulta a los representantes del Consejo Consultivo de Electricidad y del Consejo Consultivo de Hidrocarburos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, del que forman parte las comunidades autónomas.

3. TRAMITACIÓN

3.1. TRÁMITE DE CONSULTA PÚBLICA PREVIA.

Se ha realizado el preceptivo trámite de consulta pública previa, según lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. El anuncio de consulta pública previa para la Transposición Parcial de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, 11 de Noviembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables fue publicado a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico el martes 17 de marzo de 2020, y debido a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y en consonancia con lo dispuesto en su disposición adicional tercera, el plazo para enviar las eventuales observaciones a la consulta pública a la dirección de correo electrónico de la Subdirección General de Hidrocarburos y Nuevos Combustibles ha estado abierto hasta el 19 de junio de 2020⁴.

Esta consulta pública previa abarcó toda una serie de cuestiones relacionadas con la transposición parcial de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de noviembre de 2018, en materia de los objetivos de energía renovable en transporte, la obligación a imponer a los proveedores de combustibles para garantizar dicho objetivo y la actualización de los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de la biomasa y el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad.

En el anexo se recoge un resumen de las principales observaciones y comentarios recibidos.

⁴ <https://energia.gob.es/es-es/Participacion/Paginas/DetalleParticipacionPublica.aspx?k=306>



13/09/2021

C) ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

ANÁLISIS DE LOS TÍTULOS COMPETENCIALES.

Este real decreto se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1. 13.^a y 25.^a de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de bases del régimen minero y energético.

En cuanto a la competencia estatal en materia de bases del régimen minero y energético, ex artículo 149.1.25.^a, con carácter general corresponde al Estado la competencia para regular la ordenación del sector energético y sus diversos subsectores (eléctrico, gasístico, petrolífero, nuclear, etc.) mediante la aprobación de la legislación básica (STC 135/2012, FJ 2).

ANÁLISIS DE LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA Y LOCAL EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO.

El proyecto de real decreto ha de ser sometido a audiencia mediante su publicación en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Como se ha señalado anteriormente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia procederá a dar trámite de audiencia mediante la consulta que llevará a cabo a través de su Consejo Consultivo de Electricidad y su Consejo Consultivo de Hidrocarburos, en el cual están presentes las comunidades autónomas.

2. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.

IMPACTO ECONÓMICO GENERAL.

Criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.

La Directiva 2018/2001, de 11 de diciembre, introduce unos requisitos en materia de sostenibilidad y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Aunque algunos de ellos son exigibles exclusivamente a las instalaciones nuevas, la mayoría resultan también de aplicación a las instalaciones existentes. Ello podría tener un impacto económico importante si los operadores económicos no fuesen capaces de utilizar combustibles que cumpliesen los requisitos introducidos, si el coste de la modificación de combustibles implicase la inviabilidad de las instalaciones tal y como estaban diseñadas, o si el coste y la carga administrativa del proceso de acreditación fuese inasumible para los operadores.



13/09/2021

Con relación a la biomasa sólida utilizada en instalaciones de generación de energía eléctrica, la materia prima utilizada en las instalaciones ubicadas en España está mayoritariamente constituida por desechos agrícolas, forestales o industriales de origen local y regional. Las exigencias introducidas por la directiva en materia de sostenibilidad están principalmente relacionadas con evitar los cambios de uso del suelo, mantener el carbono y la calidad de los suelos agrícolas y realizar una gestión forestal sostenible. En España, la regulación vigente en materia agrícola y forestal, enumerada en el apartado de análisis jurídico, ya contiene exigencias análogas a las introducidas por la directiva en estas materias. Por tanto, puede afirmarse que, con carácter general, las exigencias de la directiva no van a suponer un cambio relevante en los combustibles ni en las prácticas de los operadores económicos implicados en las distintas fases de la cadena de producción de la biomasa.

La principal novedad radica en la necesidad de acreditar el cumplimiento de los requisitos. Esto sí podría suponer una carga administrativa relevante para sujetos de pequeño tamaño, muy comunes en el sector de los productores de biomasa, que presenta una estructura muy atomizada. Ello podría tener como consecuencia que determinados sujetos, al no ser capaces de soportar los costes y la carga administrativa derivada de las nuevas exigencias, quedasen fuera del mercado.

Adicionalmente, es fundamental tener en cuenta que la gestión de la biomasa tiene otros beneficios asociados: retirada de materia forestal para la prevención de incendios, gestión de restos de poda de determinados cultivos para evitar la propagación de plagas, evitar las quemas incontroladas de rastrojos, etc. Sería, por tanto, muy perjudicial que determinada biomasa, siendo sostenible, dejase de utilizarse por no ser capaz de acreditar el cumplimiento de los requisitos introducidos.

Para evitar que esto ocurra, se ha realizado un esfuerzo importante en el desarrollo de este real decreto para minimizar las cargas administrativas, garantizando a su vez el total cumplimiento de las exigencias comunitarias. Con este objetivo, en aquellos casos en que ha sido posible, se ha remitido a la regulación ya vigente en determinadas materias y a los permisos y autorizaciones por ella establecidos, para evitar introducir nuevas cargas innecesarias que pudieran tener un impacto muy negativo en determinados sujetos.

Con relación a los combustibles utilizados para el transporte el Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, ya regulaba la necesidad de cumplimiento de los requisitos de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos y el Sistema Nacional de verificación de la Sostenibilidad a efectos del cumplimiento de los objetivos de renovables con fines de transporte.

Con relación a los combustibles utilizados para usos térmicos, se prevé un impacto económico reducido en el sector, debido a que el umbral de potencia establecido (20 MW de potencia térmica para la biomasa sólida y 2 MW para el biogás) es superior a la potencia de la mayoría de las instalaciones.

Garantías de Origen del gas procedente de fuentes renovables.



13/09/2021

Un sistema de Garantías de Origen permite asegurar la trazabilidad de la energía desde su producción hasta su consumo, asociando la producción física con la oferta comercial a un consumidor. De esta manera cada kWh de gas de origen renovable se etiquetará con un identificador que contendrá información sobre dónde, cuándo y cómo se produjo el gas, facilitando la puesta en valor del origen renovable del gas a la hora de su comercialización y confiriendo por tanto un valor añadido al suministro de este gas, fomentando su despliegue y la adopción por parte de consumidores, con el consiguiente beneficio medioambiental.

Las Garantías de Origen podrán además ser intercambiadas entre productores y comercializadores constituyendo un mercado que fomentará el desarrollo de este mecanismo, dando valor económico, liquidez y transparencia de precio. Estos instrumentos se podrán negociar y cancelar de forma transparente dentro del mismo Registro, proporcionando una plataforma segura para que los participantes del mercado transfieran sus Garantías de Origen y las cancelen después del consumo final. El papel principal de este Registro será por tanto documentar la producción, transferencia y cancelación de las Garantías de Origen.

En el caso de los gases renovables no solo se certificará el volumen de gas sino también su calidad, puesto que se diferenciará entre hidrógeno, biometano o biogás, u otros gases renovables, lo cual es necesario por las diferentes características y calidades de estos gases. Así mismo, el esquema de garantías de origen que se plantea comprenderá cualquier gas renovable producido ya sea consumido *in situ*, autoconsumido, inyectado en red o no inyectado, con objeto de considerar todas las formas de consumo.

Se pueden esperar los siguientes beneficios para los actores del mercado:

- Productores de gases de origen renovable: Recibirán un flujo de fondos adicional que permitirá reducir el diferencial en costes de producción de fuentes renovables, actualmente superior a los costes de producción y procesado de combustibles fósiles. Se fomentarán nuevos modelos de negocio. La inscripción de los productores en el Registro de Instalaciones será voluntaria y gratuita.
- Comercializadores de gas: Podrán diferenciarse mediante la introducción en su mix del gas con garantía de origen renovable. Tendrán la posibilidad de transferir las garantías a otras comercializadoras nacionales.
- Consumidores de gas: Podrán acreditar que su consumo se ha efectuado con energía de fuentes renovables, una posibilidad cada vez más demandada por el mercado por motivos regulatorios o de políticas corporativas.

Los esquemas de garantías de origen son aplicables a todos los vectores energéticos y han sido particularmente exitosos en el mercado eléctrico, permitiendo además reducir la necesidad de sistemas de apoyo a las energías renovables para los productores que buscan garantizar la viabilidad económica de sus proyectos.

Varios países europeos disponen ya de sistemas de garantías de origen para gases renovables, como por ejemplo Reino Unido o Francia, mostrando crecimientos exponenciales en energía



13/09/2021

certificada, sin embargo, el grado de avance es muy dispar y la consistencia entre sistemas es escasa. En este sentido existen varias iniciativas a nivel europeo con carácter voluntario para el desarrollo de sistemas armonizados de garantías de origen tanto de hidrógeno como de biometano que tratan de avanzar en la estandarización de las garantías de origen a nivel europeo. El Sistema de Garantías de Origen de gases renovables que se establece en este real decreto deberá ser flexible para recoger futuros avances en este sentido.

EFFECTOS EN LA COMPETENCIA EN EL MERCADO.

Criterios de sostenibilidad y de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa.

Se considera que el real decreto no tiene efectos en la competencia en el mercado.

Como se ha explicado en el apartado anterior, el coste administrativo de la acreditación del cumplimiento de los requisitos podría tener más impacto en los operadores económicos pequeños. Por ello, la regulación introducida ha simplificado este proceso al máximo, remitiéndose a la normativa en vigor y a los permisos ya aplicables, en aquellos casos en que estos garantizaban el cumplimiento de las exigencias comunitarias.

Garantías de Origen del gas procedente de fuentes renovables.

Se considera que el Sistema de Garantías de Origen del gas procedente de fuentes renovables no tiene efectos en la competencia en el mercado en tanto que se establece aplicando criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios entre los distintos sujetos participantes en dicho mercado.

ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS.

En el ámbito del sector eléctrico, este real decreto introduce unos requisitos de sostenibilidad y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que no existían con anterioridad. Asimismo, exige la acreditación de su cumplimiento, mediante la aportación de documentación, realización de auditorías, etc. A continuación, se recoge la cuantificación de las cargas administrativas asociadas.



13/09/2021

Obligaciones de tipo administrativo	Artículo	Tipo de carga	Coste unitario €	Frecuencia	Población	Coste anual €
Presentación de una comunicación electrónicamente	DF1	6	2	Una vez al año	200	400
Presentación de una comunicación electrónicamente	DF3	6	2	Una vez al año	20	40
Obligación de conservar documentos	DF1	20	20	Una vez al año	200	4.000
Obligación de conservar documentos	DF3	20	20	Una vez al año	20	400
Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos	DF1	16	1500	Una vez al año	200	300.000
Auditoría o controles por organizaciones o profesionales externos	DF3	16	1500	Una vez al año	20	30.000
TOTAL						334.840

En el ámbito del transporte, el real decreto no supondrá un incremento de las cargas administrativas ni para las empresas, ni para la administración, ya que la normativa vigente ya recoge la obligación de cumplir con unos objetivos de venta o consumo de biocarburantes regulados y los sujetos obligados ya están presentando la documentación requerida para justificar su cumplimiento.

IMPACTO PRESUPUESTARIO.

2. Impacto presupuestario

Si bien del desarrollo y aplicación del real decreto de referencia no va a derivarse coste adicional alguno para la Administración General del Estado, ni para las Comunidades Autónomas o Entidades Locales, el impacto económico derivado de la sustitución de los carburantes fósiles por



13/09/2021

biocarburantes podría implicar una reducción del consumo de combustibles (en general) lo que, en último término, podría afectar a la recaudación impositiva⁵.

3. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 24.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, (en su redacción de la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno), y en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, el proyecto normativo no tiene impacto de género.

4. IMPACTO EN EL MEDIOAMBIENTE.

La aprobación de este real decreto tiene un impacto favorable en el medio ambiente. El establecimiento de objetivos comunitarios para el fomento de las fuentes de energía renovables y el consiguiente otorgamiento de ayudas financieras al consumo de biocarburantes, biolíquidos y combustibles de biomasa no debe suponer, en ningún caso, que se incentiven prácticas no sostenibles de extracción de materias primas que pongan en riesgo la conservación de los ecosistemas de origen.

Por ello, este real decreto va a tener un impacto beneficioso en el mantenimiento del carbono y de la calidad de los suelos agrícolas, en evitar cambios de uso del suelo y prácticas de gestión forestal no sostenible. Asimismo, va a contribuir a la reducción de la emisión de los gases de efecto invernadero.

Todo ello, tanto para las materias primas procedentes del territorio de la Unión Europea, como provenientes de terceros países.

En relación con las Garantías de Origen de gases renovables, el despliegue de este sistema permitirá poner en valor el origen renovable de los mismos, tanto para productores como comercializadores, así como usuarios finales, fomentando su adopción y por tanto la sustitución de gas natural de origen fósil. Este desplazamiento del consumo de gas de origen fósil se traduce en una reducción de la huella de carbono de estos consumos, tanto por las toneladas equivalentes de CO₂ abatidas como por la implícita reducción de emisiones de metano en la cadena de valor del gas natural de origen fósil. Así mismo, el desarrollo de gases renovables como el biogás producido por digestión anaerobia de materias residuales contribuye al desarrollo de la economía circular y a la mejora de la gestión de los residuos tanto urbanos como agrícolas, ganaderos y agro-alimentarios, con los consecuentes beneficios medioambientales.

⁵ Cabe recordar que a efectos impositivos el tratamiento de los combustibles (€/m³) convencionales es idéntico a los biocarburantes.



13/09/2021

5. OTROS IMPACTOS.

No se prevé ningún impacto en la familia de acuerdo con lo exigido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Tampoco se prevé impacto en la infancia y la adolescencia, derivado del artículo 22 de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor de modificación parcial del Código Civil, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, igualmente introducido por la Ley 26/2015, de 28 de julio”.

De igual modo, no se prevé impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.



13/09/2021