



MINISTERIO  
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA  
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

## **MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

**ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE DESARROLLAN DIVERSAS  
DISPOSICIONES DEL REAL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE UN  
SISTEMA DE CERTIFICADOS DE AHORRO ENERGÉTICO**

**Última actualización: 14 de julio de 2022**



## Índice

A.	FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO .....	4
B.	MEMORIA.....	8
I.	OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA.....	8
1.	Motivación .....	8
2.	Objetivos .....	13
3.	Análisis de alternativas.....	17
	Alternativa 1. Desarrollar mediante orden ministerial los elementos del Sistema de CAE que no se detallan en el RD de CAE .....	17
	Alternativa 2. No tramitar esta orden ministerial.....	18
4.	Adecuación a los principios de buena regulación .....	18
5.	Plan Anual Normativo .....	19
II.	CONTENIDO.....	19
III.	ANÁLISIS JURÍDICO.....	23
1.	Fundamento jurídico y rango normativo .....	23
2.	Engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea .....	23
3.	Entrada en vigor .....	24
IV.	ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.....	25
V.	DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN .....	27
	Audiencia e información pública.....	27
VI.	ANÁLISIS DE IMPACTOS .....	27
1.	Impacto económico.....	27
	Efectos sobre los sujetos obligados .....	27
	Efectos sobre la competencia y la unidad de mercado.....	28
	Efectos sobre la PYME.....	29
2.	Impacto presupuestario .....	29
3.	Identificación y medición de cargas administrativas .....	30
4.	Impacto por razón de cambio climático.....	31
5.	Impacto por razón de género.....	32

6.	Impacto en la infancia y en la adolescencia.....	32
7.	Impacto en la familia.....	33
8.	Otros impactos.....	33
	Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.....	33
	Impacto medioambiental.....	33
	Impacto para la ciudadanía y para la administración del desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital.....	33
VII.	EVALUACIÓN EX POST.....	34

## A. FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	<b>Fecha</b>	<b>14/07/2022</b>
<b>Título de la norma</b>	<b>ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE DESARROLLAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REAL DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE UN SISTEMA DE CERTIFICADOS DE AHORRO ENERGÉTICO</b>		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	En el ámbito del Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia Energética, se ha creado un Sistema de Certificados de Ahorro Energético (en adelante, CAE), de carácter voluntario y alternativo, total o parcialmente, al Fondo Nacional de Eficiencia Energética que precisa de desarrollo en alguno de sus elementos. A este fin sirve la orden ministerial objeto de esta MAIN.		

<b>Objetivos que se persiguen</b>	<p>Esta orden ministerial tiene como objeto completar el desarrollo reglamentario del apartado 2 del artículo 71 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, por el que se posibilita, en el ámbito del Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia Energética (en adelante, SNOEE), el establecimiento de un mecanismo de acreditación de consecución de ahorros de energía mediante la presentación de CAE. Este sistema de acreditación se ha creado mediante el Real Decreto XXX/2022, de xx de xx, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético (CAE) <i>-actualmente en tramitación-</i>.</p> <p>Por su parte la finalidad de este sistema de CAE es contribuir a la consecución en el año 2030 del objetivo de ahorro de energía final establecido en el artículo 7 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, modificada mediante la Directiva 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, permitiendo a su vez:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilizar el cumplimiento de parte de las obligaciones de ahorro de energía final de los sujetos obligados del SNOEE.</li> <li>• Que los consumidores finales se beneficien económicamente de las medidas de ahorro y eficiencia energética implantadas.</li> <li>• Generar de beneficios no energéticos como el impulso del empleo, la productividad y la competitividad empresarial que derivan de las inversiones en eficiencia energética.</li> </ul>
<b>Principales alternativas consideradas</b>	<p>Tras la creación de sistema de CAE, se ha valorado el desarrollo o no de diversas cuestiones que son objeto de esta orden ministerial. La alternativa de no adopción de esta orden supondría el mantenimiento del statu quo anterior a la creación del sistema puesto que no podría activarse plenamente el sistema de CAE, por lo que se ha descartado esta alternativa por coherencia y seguridad jurídica.</p> <p>Asimismo, se ha descartado su regulación mediante otro instrumento normativo debido a que el propio Real Decreto XXX/2022, de xx de xx, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético hace la remisión para su desarrollo mediante orden de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.</p>
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Orden Ministerial

<b>Estructura de la Norma</b>	La norma consta de un preámbulo, 20 artículos (estructurados en seis capítulos), una disposición transitoria, una disposición final y dos anexos.	
<b>Informes recabados</b>	-	
<b>Trámite de audiencia</b>	Audiencia e información pública: El proyecto se sometió al trámite de audiencia e información pública, publicado en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en el mes de julio de 2022.	
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>		
<b>Adecuación al orden de competencias</b>	<p>Este proyecto de real decreto se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El <b>artículo 149.1.13ª</b> de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica</li> <li>• El <b>artículo 149.1.23ª</b> de la Constitución, en materia de bases sobre protección del medio ambiente</li> <li>• El <b>artículo 149.1.25ª</b> de la Constitución, de bases de régimen minero y energético.</li> </ul>	
<b>Impacto económico y presupuestario</b>	Efectos sobre la economía en general	Tendrá efectos positivos sobre la economía en general, y particularmente en tecnologías de eficiencia energética, ya que favorecerá el desarrollo de actuaciones de eficiencia energética en los sectores consumidores de energía final, así como la contabilización de ahorros de energía final por la Secretaría de Estado de Energía en el conjunto de la economía.
	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.

	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>	<p><input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p><input type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas</p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> implica un gasto</p> <p><input type="checkbox"/> implica un ingreso</p>
<p><b>Impacto de género</b></p>	<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>
<p><b>Otros impactos considerados</b></p>	<p>Impacto sobre el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input checked="" type="checkbox"/></p>

## **B. MEMORIA**

### **I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA**

#### **1. Motivación**

El marco de la política energética y climática en España está determinado por la Unión Europea (en adelante, UE) que, a su vez, responde a los requerimientos del Acuerdo de París alcanzado en 2015 para dar una respuesta internacional y coordinada al reto de la crisis climática. La UE ratificó el Acuerdo de París en octubre de 2016, lo que permitió su entrada en vigor en noviembre de ese año. España hizo lo propio en 2017, estableciendo así un compromiso renovado con las políticas energéticas y de cambio climático.

En este contexto, la Comisión Europea presentó en 2016 el denominado “paquete de invierno” (*“Energía limpia para todos los europeos”*, COM (2016) 860 final) que se ha desarrollado a través de diversos reglamentos y directivas. Entre ellos se incluyó la revisión de la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y de Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética.

Esta revisión, realizada a través de la Directiva 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, exige un esfuerzo adicional importante a todos los Estados miembros en relación con sus objetivos de ahorro acumulado de energía final, sin tener en consideración ni la situación macroeconómica actual, ni los esfuerzos que ya se han hecho y se siguen haciendo.

No obstante, se destaca el compromiso de España con las políticas y medidas de ahorro y eficiencia energética. Mientras que el objetivo de mejora de eficiencia energética en la Unión Europea en 2030 es del 32,5 %, teniendo en cuenta como uno de los principios fundamentales el de *“primero, la eficiencia energética”*, España ha comunicado a la Comisión Europea el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (en adelante, PNIEC) en que se prevé que el país alcance en 2030 una mejora del 39,5 % en eficiencia energética en energía primaria, haciendo uso, entre otros, de todos los instrumentos y posibilidades que la citada Directiva 2012/27/UE pone a disposición de los Estados miembros para cumplir con dicho objetivo.

La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, de cara al cumplimiento del artículo 7 de la Directiva 2012/27/UE, estableció un sistema de obligaciones para las empresas comercializadoras de gas y electricidad,



para los operadores de productos petrolíferos al por mayor, y para los operadores de gases licuados del petróleo al por mayor, a partir de la entrada en vigor de la misma y hasta el año 2020.

A raíz del establecimiento de este sistema, anualmente se ha definido mediante orden ministerial un objetivo de ahorro de energía final anual y la cuota sobre el mismo correspondiente a cada sujeto obligado, así como la equivalencia financiera para el cálculo de la cuantía equivalente a la del presupuesto necesario para el cumplimiento de dichas obligaciones mediante su contribución al Fondo Nacional de Eficiencia Energética.

Este Fondo ha permitido la puesta en marcha de mecanismos de apoyo económico y financiero, asistencia técnica, formación e información u otras medidas encaminadas a aumentar la eficiencia energética en los diferentes sectores, necesarias para la consecución de los objetivos establecidos en la Directiva de Eficiencia Energética.

Como la revisión de la anteriormente mencionada Directiva 2012/27/UE ampliaba el alcance del sistema de obligaciones de eficiencia energética a un nuevo período de obligación, del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2030, para que la UE logre sus objetivos de eficiencia energética para 2030 y cumpla su compromiso de situar a los consumidores en el centro de la Unión de la Energía, ha sido necesario extender la vigencia del sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética (en adelante, SNOEE) mediante 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.

El artículo 7.1 de la referida Directiva 2012/27/UE determina el escenario de referencia a partir del cual deben realizarse los ahorros en el consumo final de energía, al establecer que, para el periodo 2021-2030, cada Estado miembro debe lograr un ahorro acumulado de uso final de la energía, como mínimo, equivalente a la consecución de un nuevo ahorro cada año, desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2030, del 0,8 % del consumo anual de energía final, como promedio de los últimos tres años previos al 1 de enero de 2019.

De acuerdo con lo anterior, el escenario de referencia para España en el periodo 2021-2030 es el consumo promedio de energía final de los años 2016, 2017 y 2018, esto es, 83.658 ktep. Por consiguiente, y tal y como se recoge en el PNIEC, el objetivo de ahorro acumulado de uso final de la energía a alcanzar en 2030 es de 36.809 ktep (un 57 % superior al objetivo acumulado de ahorro de consumo de energía final del periodo 2014-2020), lo que supone la consecución de

ahorros nuevos y adicionales cada año, desde el 1 de enero de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2030, equivalentes a 669 ktep/año.

Adicionalmente, con la adopción del Pacto Verde Europeo en diciembre 2019, la Comisión estableció una nueva estrategia de “descarbonización” a 2050. En el Anexo del Pacto Verde Europeo se contempla la revisión de la Directiva de Eficiencia Energética entre las acciones clave de la hoja de ruta para cumplir esta mayor ambición climática.

En septiembre de 2020 la Comisión presenta el denominado Plan del Objetivo Climático, que pone énfasis en la necesidad de una mayor contribución de la eficiencia energética y las energías renovables para permitir el logro de una reducción neta del 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero para 2030.

Así, en su programa de trabajo para 2021, la Comisión Europea anunció la preparación de un paquete legislativo *Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática* para el segundo trimestre de 2021, finalmente presentado el 14 de julio de 2021 y que cubre diferentes áreas como clima, energía, transporte o fiscalidad e incluye la revisión de la Directiva de Eficiencia Energética.

Esta propuesta de revisión de la Directiva de Eficiencia Energética, actualmente en negociación, plantea un objetivo aún más ambicioso para los Estados Miembros en general y para España en particular (superior a los recogidos en el PNIEC, reportado a la Comisión en 2020), que si bien está aún sin concretar, hace necesario anticipar mecanismos que permitan reducir el consumo de energía primaria y final y contribuir al cumplimiento del objetivo nacional exigido a España por la Unión Europea, y, en la medida de lo posible, hacerlo de la manera más competitiva para los sujetos obligados del SNOEE).

Además, en mayo de 2022 la Comisión Europea ha presentado el Plan REPowerEU para poner fin a la dependencia de la UE con respecto a los combustibles fósiles rusos como respuesta a las dificultades y perturbaciones del mercado mundial de la energía causadas por la invasión de Ucrania por Rusia. El ahorro energético es uno de los pilares sobre los que se sustenta este Plan, con, entre otros, la propuesta de la Comisión de mejorar las medidas de eficiencia energética a largo plazo, incluido un aumento del 9 % al 13 % del objetivo vinculante de eficiencia energética en el marco del ya citado paquete legislativo *Objetivo 55: cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*.

En este marco cabe destacar que la citada Ley 18/2014, de 15 de octubre, habilita al Gobierno para el establecimiento y desarrollo de un sistema de acreditación de ahorros de energía final,

mediante la emisión de Certificados de Ahorro Energético (en adelante, CAE) que, una vez en marcha permita a las empresas dar cumplimiento a parte de sus obligaciones de ahorro al menor coste posible, mediante la promoción directa de actuaciones de mejora de la eficiencia energética en diversos sectores como industria, movilidad, hogares, servicios y agricultura, reuniendo todas las garantías necesarias para su posterior contabilización para el cumplimiento del artículo 7 de la Directiva 2012/27/UE.

Asimismo, cabe señalar que la finalidad de la obtención de estos certificados de ahorro energético no es sólo la consecución de ahorros de energía final consumida, sino también la promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea más verde y competitiva, lo que se traduce, entre otras cuestiones, en el fomento de la “descarbonización” y la reducción de las emisiones contaminantes en aquellos sectores para los que se contemplen las correspondientes actuaciones en materia de ahorro y eficiencia energética. En este sentido, los objetivos de ahorro en energía final y reducción de consumo se consiguen con el desarrollo y aplicación de tecnologías de eficiencia energética, como puede ser, a modo de ejemplo, la bomba de calor en sus distintas aplicaciones, la geotermia, todas las variantes de aislamiento en edificios y viviendas, el aprovechamiento de calor residual en la industria o la tecnología V2G para aprovechar la batería del vehículo eléctrico en la plaza de aparcamiento del edificio...).

En definitiva, el desarrollo de la eficiencia energética se podrá alcanzar con la modelización de objetivos de ahorros por sectores y el correspondiente desarrollo e innovación de las tecnologías necesarias.

A la vista de lo anterior, el Real Decreto XXX/2022, de xx de xx, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético, actualmente en tramitación (en adelante, RD de CAE), se adopta con el objeto de desarrollar reglamentariamente, en el ámbito del SNOEE, el artículo 71.2 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, mediante la creación de un Sistema de CAE como alternativa al Fondo Nacional de Eficiencia Energética (en adelante, FNEE).

Este sistema de CAE es voluntario y alternativo, total o parcialmente, al FNEE. El cumplimiento de las obligaciones de ahorro del SNOEE se podrá realizar mediante la aportación económica anual al FNEE y, alternativamente, mediante la presentación voluntaria de un porcentaje determinado de la obligación mediante CAE.

El sistema de CAE en su conjunto tiene por finalidad contribuir a alcanzar en el año 2030 el objetivo de ahorro acumulado establecido en el artículo 7 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética,

modificada mediante la Directiva 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018, permitiendo a su vez:

- Flexibilizar el cumplimiento de parte de las obligaciones de ahorro de energía final de los sujetos obligados permitiendo que estos ahorros se consigan al menor coste. Facilitando también alcanzar los objetivos en materia de energía y clima recogidos en el PNIEC. Las empresas pueden elegir la implantación de las medidas más adecuadas permitiendo un comercio de certificados entre las empresas que hayan logrado un mayor nivel de ahorro energético y aquellas para las que el coste de las correspondientes medidas sea más elevado, lo que permitirá esta reducción de costes.

- Computar los correspondientes ahorros energéticos desde la fecha en la que se implanta una medida de ahorro y eficiencia energética, siempre y cuando la fecha sea posterior a la entrada en vigor del real decreto. En este sentido, cabe señalar que los ahorros derivados de medidas financiadas con el FNEE no computan desde que los sujetos obligados cumplen con su obligación de aportación al FNEE, sino meses después en los que la línea de financiación se ha puesto en marcha y los beneficiarios realizan la solicitud para implantar la medida.

- Que los consumidores finales se beneficien económicamente de las medidas de ahorro y eficiencia energética implantadas, no sólo por la disminución de los costes de su factura energética, sino también por la monetización de los ahorros energéticos conseguidos, necesarios para que los sujetos obligados obtengan los certificados. Incentivando a su vez el ahorro energético ya que los consumidores finales identificarán aquellas actuaciones a realizar en eficiencia energética.

- Generar de beneficios no energéticos como el impulso del empleo, la productividad y la competitividad empresarial que derivan de las inversiones en eficiencia energética. Como resultado de las correspondientes inversiones en medidas de eficiencia energética, los sectores asociados a las mismas experimentarán un aumento de actividad y, por ello, precisarán de mano de obra para cubrir la demanda. Es decir, las inversiones en eficiencia energética crearán empleo en aquellos sectores que fabrican o diseñan las correspondientes tecnologías o conocimientos que permiten reducir el consumo energético.

- En concreto, el sector de la rehabilitación energética de edificios, enfocado a la mejora de la eficiencia energética, tiene una importante capacidad de activación económica: crea puestos de trabajo, reactiva la actividad industrial y empresarial al tiempo que se reducen las emisiones, fomenta municipios más habitables, mejora la calidad de vida de los ciudadanos y, además, mejora las condiciones de confort de las viviendas

Esta orden ministerial desarrolla el RD de CAE para, por un lado, dar coherencia al sistema de CAE y, por otro, desarrollar aquellos elementos que permitan poner en marcha el sistema creado por el RD de CAE.

## **2. Objetivos**

Esta orden ministerial tiene como finalidad el desarrollo, en el ámbito del SNOEE y del Sistema de certificados de ahorro energético creado por el RD de CAE, de determinados elementos que tenían pendiente su especificación para poderse ejecutar correctamente.

La finalidad última de este sistema en su conjunto es contribuir a alcanzar el ambicioso objetivo de ahorro acumulado de energía final para el periodo 2021-2030 y permitir a su vez flexibilizar el cumplimiento de las obligaciones de ahorro de energía final de los sujetos obligados, permitiendo que toda o parte de su obligación anual se pueda cumplir mediante la realización de actuaciones en materia de eficiencia energética.

Los principales elementos que se desarrollan mediante esta orden ministerial son los siguientes:

- La figura del sujeto delegado. Esta figura, creada en el RD de CAE que, sin ser sujeto obligado del SNOEE, puede intervenir como sujeto acreditado del sistema facilitando a los sujetos obligados la obtención de CAE. Para facilitar que los sujetos obligados puedan acceder a la vía del Sistema de CAE como alternativa al FNEE en las mejores condiciones, independientemente de su tamaño y actividad, se ha observado en otros países de nuestro entorno como por ejemplo Francia, que existe una figura, la del sujeto delegado, que por su propia actividad, desarrolla actuaciones generadoras de ahorros de energía final a través de una red capilar propia y permite incentivar y también captar actuaciones y ahorros en mejores condiciones para el conjunto del sistema. Es pues una figura potestativa y accesoria, de la que podrá valerse el sujeto obligado para la generación de CAE (que en todo caso se liquidarán en nombre del sujeto obligado). El sujeto obligado será en todo momento el obligado respecto del Coordinador Nacional y responsable en caso de incumplimiento de su obligación anual establecida en la correspondiente orden anual de obligaciones. Sin embargo, a pesar de la naturaleza instrumental de la figura del sujeto delegado, dado que participa en un sistema complejo que en última instancia sirve para que los sujetos obligados cumplan con su obligación anual, se establece la necesidad de que aquellas empresas que quieran poder ser sujetos delegados, se acrediten previamente ante el Coordinador Nacional para garantizar unos requisitos mínimos legales y de solvencia técnica y económica y esta orden ministerial, entre

otros elementos. Asimismo, los sujetos delegados, como sujetos acreditados del sistema, y al igual que los sujetos obligados, estarán sujetos al régimen de infracciones y sanciones en materia de eficiencia energética establecido en la Ley 18/2014, de 15 de octubre.

- El gestor autonómico. Cada comunidad autónoma y las ciudades de Ceuta y de Melilla deberán designar, dentro del órgano o entidad con competencias en materia de eficiencia energética, a la unidad que actuará como Gestor Autonómico a efectos de Sistema de CAE. Este gestor autonómico será competente para la validación del expediente CAE (previamente comprobado por el Verificador de Ahorro Energético), comprobación, en su caso, de los elementos que considere que no quedan suficientemente probados y, emisión del CAE y preinscripción en el Registro Nacional en cumplimiento de las competencias que tienen atribuidas las comunidades autónomas en materia de energía. Los gestores autonómicos serán competentes para ejercer las funciones mencionadas respecto de aquellas actuaciones en materia de eficiencia energética que se hubieran desarrollado en el territorio de su comunidad/ciudad autónoma. Dado que el sistema de obligaciones (SNOEE) es nacional, es necesario que estos gestores autonómicos preinscriban los CAE emitidos en el Registro Nacional para que el Coordinador Nacional proceda a la inscripción definitiva y, con ello, el CAE tenga validez nacional de cara a su transmisión entre sujetos obligados/delegados o su liquidación en favor de alguno de los sujetos obligados del sistema.

- El procedimiento de solicitud y emisión de los CAE. Esta orden se centra en desarrollar determinados elementos del proceso de solicitud de los CAE. En concreto, se desarrolla el denominado Convenio Cae que será aquél que deberán firmar los sujetos delegados o los sujetos delegados que quieran solicitar un CAE sobre una actuación cuya inversión no han realizado ellos mismos. El objetivo es garantizar la trazabilidad del ahorro energético y que quien solicite el CAE lo haga como propietario o titular del mismo a fin de garantizar el principio de materialidad exigido por la Comisión Europea para garantizar la elegibilidad del ahorro para el cumplimiento de la obligación asumida a nivel nacional en la Directiva 2012/27/UE. Además, en cuanto a la solicitud *stricto sensu*, se recogen los documentos que conformarán el expediente que permita al Verificador de Ahorros Energéticos certificar la validez de una determinada actuación para generar ahorros elegibles, la individualidad de la misma (con el objetivo de evitar que una misma actuación pueda ser objeto de doble solicitud), y en un momento posterior, al gestor autonómico la emisión del CAE. El carácter unívoco del CAE es uno de los elementos clarificados, al establecerse que cada CAE se identificará mediante un código, tendrá un valor único de un kilovatio hora (1 kWh), sin posiciones decimales, y especificará la fecha de caducidad del mismo.

Se establece, asimismo, que aquellos sujetos obligados cuya obligación anual fuera inferior a 1kWh, no tendrán la posibilidad de solicitar CAE en el ejercicio en que se dé tal circunstancia.

Se establece asimismo un volumen mínimo de MWh a certificar en cada solicitud. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que cada solicitud puede aglutinar diferentes actuaciones ( bien porque deriven de una actuación de renovación integral o bien porque se acumulen en la solicitud actuaciones independientes, por ejemplo, cambio de ventanas, cambio de electrodomésticos y cambio de envolvente en diferentes ubicaciones) siempre que, en todo caso, cumplan con el requisito de territorialidad – se deberá presentar ante cada gestor autonómico la solicitud de certificación de las actuaciones realizadas en el territorio de la correspondiente comunidad autónoma- y de temporalidad –todas las actuaciones que conformen una solicitud se deberán haber ejecutado en el mismo año-. Este volumen mínimo es inferior en el caso de las comunidades autónomas de Islas Canarias e Islas Baleares y de las ciudades de Ceuta y Melilla. Este límite inferior se establece tanto por la especialidad de la zona climática como por el volumen de actuaciones de ahorro energético que pueden llevarse a cabo en dichos territorios.

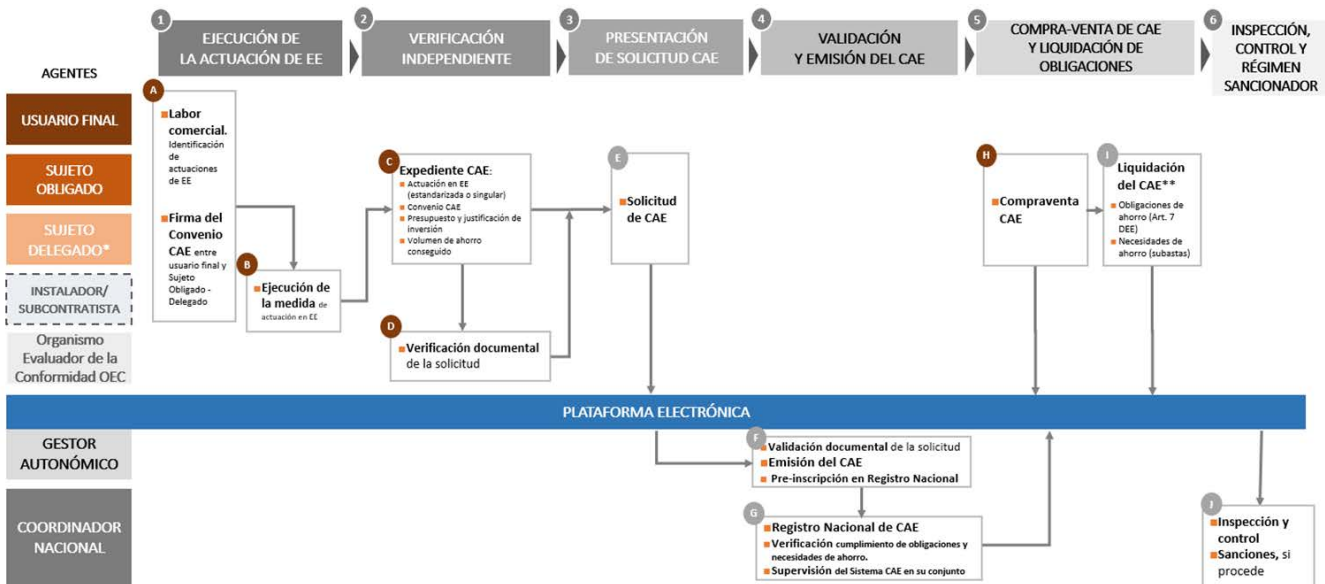
- El verificador de Ahorros Energéticos. ENAC, siguiendo los elementos del SNOEE y las pautas del Coordinador Nacional, publicará una guía para la acreditación de los Verificadores de Ahorro Energético que podrán ser elegidos libremente por el sujeto obligado o el sujeto delegado entre, cuya misión es la verificación de la consecución efectiva de los ahorros de energía final declarados por el solicitante en el expediente CAE. Como resultado de su labor, en caso de que el proceso de verificación tenga un resultado satisfactorio, emitirán un informe de verificación favorable que será visto por el Gestor Autonómico previo a la emisión del CAE.

- El Registro Nacional de Certificados. Éste, que será un registro electrónico, estará adscrito a la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y formarán parte de él todos los CAE, independientemente de la comunidad autónoma (o ciudad de Ceuta y Melilla) que los hubieran emitido, para dar coherencia a un sistema que sirve para que los sujetos obligados cumplan con su obligación respecto del sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética. Asimismo, esta orden establece que se procederá a la llevanza de una serie de inventarios que permitirán dar seguridad jurídica al sistema y a los distintos participantes del mismo. Por lo tanto, se llevará un inventario a nivel nacional de los sujetos obligados de cada ejercicio (que serán los que anualmente se determinen en la correspondiente orden anual de obligaciones) y de las entidades que están debidamente acreditadas como sujetos delegados.

- El reconocimiento de una doble vía para la certificación de actuaciones de ahorro energético: mediante la realización de actuaciones estandarizadas en un catálogo (actualmente

en proceso de elaboración) o mediante la realización de actuaciones singulares, no incluidas en el catálogo. El catálogo será una herramienta viva, que irá evolucionando y se irá completando con el paso del tiempo por lo que toda actuación que no hubiera sido incluida en el mismo, bien porque aún no se hubiera realizado la ficha correspondiente, o bien porque la particularidad de la actuación que impida su estandarización en una ficha, podrá ser susceptible de generar un ahorro certificable mediante CAE siguiendo el procedimiento establecido para las denominadas actuaciones singulares.

El flujograma del sistema de CAE sería el siguiente:





### 3. Análisis de alternativas

Se han valorado 2 alternativas:

1. Desarrollar mediante orden ministerial los elementos del Sistema de CAE que no se detallan en el RD de CAE.
2. No tramitar esta orden ministerial.

#### ***Alternativa 1. Desarrollar mediante orden ministerial los elementos del Sistema de CAE que no se detallan en el RD de CAE***

Tras haberse creado el Sistema de CAE mediante el RD de CAE, voluntario y alternativo, total o parcialmente al FNEE, el propio RD de CAE establece que determinados elementos se desarrollarán y especificarán mediante orden de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Es por ello, que la aprobación de esta orden es necesaria para la completa activación del sistema de CAE y sirve al desarrollo reglamentario de la previsión del artículo 71.2 de la ley 18/2014, de 15 de octubre ya iniciado con el RD de CAE.

Esta completa activación del Sistema de CAE es necesaria porque de lo contrario, se privaría de flexibilidad a los sujetos obligados del cumplimiento de sus obligaciones, por un lado, y provocaría una mayor dificultad para que el conjunto del Estado consiga los objetivos comprometidos, ya que todas aquellas actuaciones de eficiencia energética que se realizan en el país, algunas por los propios sujetos obligados, no pueden computarse como consecuencia del principio de materialidad si no existe el sistema de CAE.

En el periodo 2014-2020 España no ha logrado cumplir con la totalidad del objetivo comprometido con el sistema actual (se ha alcanzado un nivel de cumplimiento del 95%) y, dado el ya citado aumento del objetivo de ahorro acumulado de energía final a cumplir en el periodo de obligación 2021-2030 junto con el creciente ratio coste/MWh ahorrado de los programas de ayuda puestos en marcha por IDAE con cargo al FNEE, las obligaciones de aportación económica al FNEE de los referidos sujetos obligados aumentarían de forma muy significativa para poder alcanzar los objetivos de ahorro de energía final de este nuevo periodo de obligación.

Además, los ahorros acreditados mediante CAE son ahorros de energía final efectivos y presentes, ya que se pueden contabilizar desde el ejercicio en el que se llevó a cabo la actuación de eficiencia energética, mientras que los ahorros generados como consecuencia de las líneas de ayuda promovidas por el IDAE necesitan ser ejecutadas tras la concesión de la misma, con el consiguiente retraso, y dependen, en todo caso, de la demanda de dichas ayudas.

Por tanto, esta alternativa 1 es la más beneficiosa para el conjunto del SNOEE, en general y del Sistema de CAE en particular.

#### ***Alternativa 2. No tramitar esta orden ministerial***

La no tramitación de esta orden ministerial implicaría que no se desarrollaría el Sistema de CAE y por tanto no podría ponerse en marcha, al menos plenamente. Esto supondría que la aportación financiera al FNEE por los sujetos obligados se mantendría como único mecanismo por el que España puede generar los ahorros de energía final que tiene comprometidos con la Comisión Europea en el marco del SNOEE (sin perjuicio de otras actuaciones fiscales, etc. fuera del SNOEE). Por tanto, se descarta esta alternativa 2.

Asimismo, se ha descartado su regulación mediante otro instrumento normativo debido a que el propio RD de CAE hace la remisión para que el desarrollo se realice mediante orden de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

#### **4. Adecuación a los principios de buena regulación**

Esta orden ministerial se adecua a los principios de buena regulación (*necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia*) establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La orden es necesaria y eficaz porque responde a la obligatoriedad de aplicación de las prescripciones recogidas en las directivas europeas y al cumplimiento de los objetivos de eficiencia energética establecidos en las mismas y comprometidos por España (artículo 7 de la Directiva de Eficiencia Energética). En particular, el artículo 71.2 de la ley 18/2014, de 15 de octubre, establece expresamente que el desarrollo del sistema de CAE se deberá realizar reglamentariamente en los términos que por el Gobierno se regulen. Este desarrollo se inició con el RD de CAE y se complementa con esta orden ministerial para el desarrollo de algunos de los elementos del Sistema de CAE.

Como consecuencia de la remisión normativa realizada en el RD de CAE al desarrollo de determinados elementos mediante orden de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, con esta orden se da cumplimiento al principio de proporcionalidad, por cumplir en términos formales con el rango normativo requerido, y en términos materiales, por ser necesario un desarrollo de los términos del sistema de CAE para

que éste pueda ponerse en marcha en su plenitud, sin que existan otras medidas menos restrictivas o que impongan menos obligaciones a los destinatarios para la consecución de los fines previstos en la misma.

La orden cumple asimismo con el principio de seguridad jurídica siendo coherente tanto con el resto del ordenamiento jurídico nacional como con el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, dando continuidad a lo establecido en la citada Ley 18/2014, de 15 de octubre.

En aplicación del principio de transparencia, la realización del trámite de audiencia e información pública permite a todos los sujetos (tanto sujetos obligados del SNOEE como otros sujetos con interés legítimo en el sistema, como las Comunidades Autónomas, competentes en la gestión de los certificados) presentar alegaciones y participar activamente en la elaboración de la norma.

Finalmente, la orden cumple con el principio de eficiencia al no contener cargas administrativas innecesarias o accesorias, sin perjuicio de las cargas administrativas descritas en el apartado correspondiente de esta MAIN, y que son necesarias para el funcionamiento del sistema.

## **5. Plan Anual Normativo**

El RD de CAE, que desarrolla esta orden ministerial se encuentra incluido en el Plan Anual Normativo 2022 previsto por el artículo 25.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, no así esta orden ministerial. Sin embargo, por desarrollar elementos estructurales definidos en el RD, por coherencia del Sistema de CAE y para que éste pueda entrar en vigor, se hace necesaria su tramitación en 2022.

## **II. CONTENIDO**

La orden ministerial consta de un preámbulo, 20 artículos (estructurados en seis capítulos), una disposición transitoria, una disposición final y dos anexos.

### **Capítulo I. Disposiciones generales**

- **Artículo 1. Objeto y finalidad.**

El artículo primero establece el objeto y finalidad de la Orden Ministerial.

- **Artículo 2. Ámbito de aplicación**

Establece el ámbito de aplicación de esta Orden que impacta en todo el Sistema de CAE, incluyendo a los agentes que participan en el mismo.

## **Capítulo II. Sujetos Delegados y Contrato de Delegación**

- **Artículo 3. Sujeto delegado**

Define la figura del sujeto delegado, la necesidad de que el Coordinador Nacional lo acredite como tal y las dos posibles formas en que puede participar en el sistema de CAE: asumiendo la delegación de la obtención de nuevos ahorros anuales de energía de uno o varios sujetos obligados, o participando en las convocatorias de subastas de necesidades de ahorro de energía, que, en su caso, convoque la SEE. En cualquiera de los dos casos, la liquidación de CAE es la única vía por la que pueden acreditar la consecución de ahorros de energía.

- **Artículo 4. Acreditación como sujeto delegado**

Detalla las condiciones que deberán cumplir aquellas personas que quieran adquirir la condición de sujeto delegado, en concreto, deberán acreditar capacidad legal, técnica y económico-financiera para hacer frente a sus compromisos de obtención de ahorros de energía (el mantenimiento de estas condiciones se deberá justificar cada cuatro años). Regula también la incorporación de oficio por parte del Coordinador Nacional, de los datos identificativos de cada sujeto delegado cuya solicitud haya sido resuelta favorablemente, en un inventario integrado en el Registro Nacional de CAE. Asimismo, define lo que será la capacidad máxima, y la capacidad disponible de asunción de compromisos de ahorro de energía de cada sujeto delegado.

- **Artículo 5. Contrato de delegación**

Este artículo se refiere al contrato de delegación que necesariamente deberá celebrarse entre el sujeto obligado y el sujeto delegado cuando acuerden la delegación de la obtención de nuevos ahorros anuales de energía. A pesar de ser un contrato privado, se establece la necesidad de que recoja expresamente que el sujeto obligado mantiene en todo caso la responsabilidad respecto del cumplimiento de su obligación anual y la necesidad de comunicación de la firma de los contratos de delegación al Coordinador Nacional.

## **Capítulo III. El Gestor Autónomico.**

- **Artículo 6. Designación del Gestor Autónomico**

Regula la designación del Gestor Autónomico por parte de cada Comunidad Autónoma y ciudades de Ceuta y Melilla, dentro de su órgano o entidad con competencias en eficiencia energética, así como, su necesaria notificación al Coordinador Nacional.

## **Capítulo IV. Procedimiento de emisión de CAE.**

- **Artículo 7. Convenio CAE**

Regula la información que deberá contener el Convenio CAE, que deberá firmar el sujeto obligado o el sujeto delegado con quien haya realizado o vaya a realizar la inversión que permita la actuación generadora de ahorro energético, cuando quieran convertirse en propietarios del ahorro de energía final conseguido, del que no son titulares por no haber realizado ellos la inversión.

- **Artículo 8. Verificador de Ahorro Energético**

Regula la acreditación de los Verificadores de ahorro energético, que se hará conforme a los procedimientos que elabore y publique ENAC.

- **Artículo 9. Verificación de los ahorros anuales de energía**

Desarrolla la solicitud de comprobación de los ahorros anuales de energía ante un Verificador de ahorro energético por parte de sujetos obligados o sujetos delegados, cuando ya sean propietarios de esos ahorros y antes de solicitar la emisión de los CAE y se detalla la información y documentación que deberán acompañar a dicha solicitud

- **Artículo 10. Solicitud de emisión de un Certificado de Ahorro Energético.**

Regula la solicitud de emisión de CAE, que sólo podrá presentarse por un sujeto obligado o por un sujeto delegado, ante el Gestor Autonómico competente (aquel en cuyo territorio se haya llevado a cabo la actuación generadora del ahorro de energía), preferiblemente empleando la plataforma electrónica que el Coordinador Nacional habilite al efecto, y por un volumen mínimo de GWh. Asimismo, se indica la información y la documentación que deben acompañar a dicha solicitud.

- **Artículo 11. Validación del expediente y emisión de los CAE**

Regula la comprobación y, en su caso, validación por parte del Gestor Autonómico del expediente CAE (solicitud y documentación) presentado por el solicitante. Esta validación conllevará informe favorable de validación y la emisión del CAE. Los CAE emitidos serán preinscritos por el Gestor Autonómico en el Registro Nacional del sistema de CAE.

- **Artículo 12. Identificación y contenido de los CAE**

Define los Certificados de Ahorro Energético y la información que deben contener.

- **Artículo 13. Validez de los CAE**

Define la validez de los CAE, tanto temporal como territorial, así como la posibilidad de que sean objeto de compraventa y/o liquidación durante su período de validez.

## **Capítulo V. Registro Nacional de Certificados de Ahorro Energético**

- **Artículo 14. Objeto, naturaleza y adscripción del Registro Nacional de Certificados de Ahorro Energético.**

Este artículo especifica la adscripción del Registro Nacional de Certificados de Ahorro Energético creado por el RD de CAE, al que esta Orden desarrolla.

- **Artículo 15. Inventarios de Agentes del Sistema de Certificados de Ahorro Energético.**

Regula la habilitación, con carácter instrumental respecto del Sistema de CAE, del inventario de sujetos obligados y del inventario de sujetos delegados, así como los datos que deberán figurar en la inscripción en dichos inventarios, que se realizará de oficio para cada sujeto obligado y delegado.

- **Artículo 16. Organización del registro Nacional de Certificados de Ahorro Energético.**

Desarrolla la organización del Registro Nacional de CAE que será electrónico, se comunicará con los inventarios del sistema de CAE y deberá garantizar la trazabilidad de la liquidación de CAE. Asimismo, indica los datos de los CAE que se deben indicar en dicho registro, y la responsabilidad en cuanto a la custodia, conservación y actualización del Registro que corresponderá al Coordinador Nacional del Sistema de CAE.

- **Artículo 17. Inscripción de un Certificado de Ahorro Energético en el registro Nacional.**

Indica las dos fases para la inscripción de un CAE en el Registro Nacional de CAE, que son: preinscripción por parte del Gestor Autonómico, e inscripción definitiva por parte del Coordinador Nacional. También detalla la información que el Gestor Autonómico deberá introducir en el Registro Nacional de CAE a la hora de preinscribir un CAE, en el caso de que no haga uso de la plataforma electrónica del sistema de CAE.

- **Artículo 18. Cancelación de la Inscripción de un Certificado de Ahorro Energético en el Registro Nacional.**

Contempla la posibilidad de que el Coordinador Nacional cancele la inscripción de algún CAE inscrito en el Registro Nacional, en el caso de que tuviera conocimiento de que incurre en alguna irregularidad que afecte a su eficacia.

## **Capítulo VI. Actuaciones de Ahorro de Energía Estandarizadas y Singulares**

- **Artículo 19. Actuaciones estandarizadas de ahorro de energía.**

Define las actuaciones estandarizadas de ahorro de energía, que se recogen en las fichas técnicas que integran el catálogo al que se refiere el art. 16 del RD de CAE, que desarrolla esta Orden.

- **Artículo 20. Actuaciones singulares de ahorro de energía.**

Define las actuaciones singulares de ahorro de energía, así como la documentación e información que debe presentar quien desee solicitar la emisión de un CAE, con motivo de una actuación de este tipo.

**Disposición transitoria. Plataforma electrónica**

Se establece el uso transitorio del registro electrónico como medio para la presentación de solicitudes de emisión de CAE en el plazo en el que la plataforma electrónica aún no esté operativa.

**Disposición final. Entrada en vigor**

Esta Orden entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOE.

**ANEXO I. CONTENIDO MÍNIMO DE LA SOLICITUD DE ACREDITACIÓN COMO SUJETO DELEGADO**

**ANEXO II. DEFINICIONES**

### **III. ANÁLISIS JURÍDICO**

#### **1. Fundamento jurídico y rango normativo**

Esta orden ministerial desarrolla algunos de los elementos establecidos en el RD de CAE, por expresa remisión de éste. Esta orden ministerial tendrá carácter reglamentario puesto que se configura como una disposición de carácter general que desarrolla elementos que son estructurales del sistema y que, por tanto, se insertan en el ordenamiento jurídico con la intención de perdurar en el tiempo y no agotar su vigencia con la ejecución de sus términos.

#### **2. Engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea**

A nivel interno, esta orden ministerial se inserta en un marco jurídico, compuesto por las siguientes normas:

1. Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.
2. Órdenes ministeriales anuales por las que se establecen las obligaciones de eficiencia energética<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Orden IET/289/2015, Orden IET/359/2016, Orden ETU/120/2017, Orden ETU/258/2017, Orden ETU/257/2018, Orden TEC/332/2019, Orden TED/287/2020, Orden TED/275/2021 y Orden TED/220/2022.

3. Resolución de 30 de abril de 2015, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se determina el procedimiento de envío de información de los sujetos obligados del sistema de obligaciones de eficiencia energética, en lo relativo a sus ventas de energía, de acuerdo con la citada Ley 18/2014, de 15 de octubre<sup>2</sup>.
4. Real Decreto XXX/2022, de xx de xx, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético (en tramitación)

A nivel comunitario, esta orden ministerial se relaciona directamente con las directrices establecidas en materia de eficiencia energética por parte de la Directiva 2012/27/UE, del Parlamento Europeo y de Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, la cual fue modificada a través de la Directiva 2018/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018. En concreto, con el artículo 7 bis de la citada Directiva 2012/27/UE, que prevé que los estados miembros podrán establecer un sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética para cumplir con el compromiso de ahorro acumulado de uso final de la energía establecido en su artículo 7.

### **3. Entrada en vigor**

El artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, prevé que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, las disposiciones de entrada en vigor de las leyes o reglamentos, cuya aprobación o propuesta corresponda al Gobierno o a sus miembros, y que impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación.

Esta orden ministerial no recoge la previsión anterior, al igual que el RD de CAE que desarrolla, al considerar que existe una urgente necesidad de que el mismo entre en vigor a la mayor brevedad, teniendo en cuenta que, en base al principio de materialidad de la Unión Europea, únicamente se podrán reconocer para la emisión de certificados de ahorro de energía aquellas actuaciones materiales de eficiencia energética que hayan sido ejecutadas con posterioridad a la entrada en vigor del real decreto y que la puesta en marcha de este sistema de certificados de ahorro energético es de especial relevancia para poder cumplir con el objetivo de ahorro de energía asignado a España por el artículo 7 de la citada Directiva 2012/27/UE .

---

<sup>2</sup> *Modificada por dos resoluciones de la Dirección General de Política Energética y Minas, de 25 de mayo de 2017 y de 18 de enero de 2022, respectivamente.*



#### **IV. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

La orden ministerial se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13ª, 23ª y 25ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético.

Por lo que se refiere a la competencia estatal sobre la ordenación general de la economía (artículo 149.1.13ª CE), la misma ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de una serie de fines, entre los que la doctrina constitucional [STC 34/2013, de 14 de febrero, FJ 4 b)] ha situado el de “alcanzar los objetivos de la económica general o sectorial” (STC 96/1990, FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, FJ 1, y 188/1989, FJ 5).

Para el Tribunal Constitucional, cuando para conseguir tales objetivos de la política económica nacional se precise una acción unitaria en el conjunto del territorio del Estado, por la necesidad de asegurar un tratamiento uniforme de determinados problemas económicos o por la estrecha interdependencia de las actuaciones a realizar en distintas partes del territorio nacional, el Estado, en el ejercicio de la competencia de ordenación de la actuación económica general, podrá efectuar una planificación de detalle, siempre, y solo en tales supuestos, que la necesaria coherencia de la política económica general exija decisiones unitarias [STC 133/1997, de 16 de julio, FJ 4 C)]. Tampoco excluye el Tribunal Constitucional que el Estado intervenga cuando para conseguir objetivos de política económica nacional se precise una actuación unitaria en el conjunto del territorio del Estado, aun si se trata de acciones o medidas singulares para alcanzar los fines propuestos en la ordenación de un sector económico (SSTC 95/1986 y 152/1988, entre otras).

Por tanto, la competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica comprende no sólo la ordenación del conjunto de la economía, sino también la ordenación de cada sector o subsector de la actividad económica. El Estado puede así actuar en sectores muy específicos de la actividad económica sobre los que las comunidades autónomas tienen atribuidas competencias (STC 75/1989, de 21 de abril, FJ 3).

En cuanto a la materia de medioambiente la STC 33/2005, de 17 de febrero, sintetiza la doctrina constitucional relevante para la delimitación del alcance funcional de la competencia estatal ex art. 149.1.23ª CE. Según se indica en el fundamento jurídico 6 de esta Sentencia, “lo básico, como propio de la competencia estatal en la materia de medioambiente, cumple una función

de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que deben permitir que las comunidades autónomas con competencias en la materia establezcan niveles de protección más altos”.

Más concretamente, la STC 143/2017, de 14 de diciembre, concluyó que la evaluación de la eficiencia energética puede encuadrarse en la competencia sobre medio ambiental, cuya legislación básica corresponde establecer al Estado ex artículo 149.1.13ª de la Constitución (FJ 5).

Por otro lado, en el marco de la competencia estatal en materia de bases del régimen minero y energético, ex artículo 149.1.25ª CE, 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 legislación básica (STC 135/2012, FJ 2).

Por último, tal y como se ha señalado en el apartado III de esta memoria, y de acuerdo con la Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2018, de 21 de junio de 2018, sobre el Recurso de inconstitucionalidad 283-2015, el Estado como titular de la competencia para dictar la legislación básica establecerá mediante el catálogo y la determinación de los requisitos y condiciones de las actuaciones susceptibles de generar los CAE, quedando garantizada la competencia autonómica de gestión de los certificados, incluido el procedimiento de validación y emisión de los mismos.

Por su parte, el Gestor Autonómico, por tener reconocida la competencia de gestión de los certificados de ahorro energético, en el Sistema de CAE será el encargado de validar la información contenida en el expediente CAE de aquellas actuaciones de eficiencia energética ejecutadas en su ámbito territorial para, en su caso, proceder a la emisión del CAE y a su preinscripción en el Registro Nacional de CAE, que este sí será único a nivel estatal por servir al cumplimiento de una obligación que debe liquidarse a nivel estatal (la recogida en el artículo 71 de la ley 18/2014). Los Gestores Autonómicos podrán cursar, en el ejercicio de sus competencias, de forma previa a la emisión del CAE y siempre dentro del plazo establecido para su emisión, las visitas que consideren oportunas a la instalación donde se llevó a cabo la actuación. Para garantizar la coherencia de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas implicadas, el RD de CAE creó una Comisión de Coordinación del Sistema de CAE con representantes tanto de la Administración General del Estado como de cada uno de los Gestores Autonómicos.

## **V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN**

### **Audiencia e información pública**

Este proyecto normativo se somete al preceptivo trámite de audiencia e información pública, previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. El objeto es dar audiencia a los ciudadanos y entidades afectadas y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades, así como por las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

## **VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

Dado que esta orden ministerial desarrolla el RD de CAE, se analizan aquellos impactos adicionales o que no se hubieran podido prever en aquél, sin embargo, en todo caso, dado que esta orden ministerial sirve al desarrollo del Sistema de CAE, los impactos en buena parte serán coincidente por servir ambas normas al mismo fin.

### **1. Impacto económico**

#### **Efectos sobre los sujetos obligados**

Para el análisis del impacto económico de la implantación del Sistema de CAE en general, y del desarrollo de los elementos recogidos en esta orden en particular, se ha estudiado, la evolución del precio del GWh ahorrado a partir de las obligaciones de aportación al FNEE establecidas entre 2015-2022 conjuntamente con la propuesta de modificación de la Directiva de Eficiencia Energética requerirá que España alcance en el periodo 2021-2030 una senda de ahorro anual promedio de 1.200 ktep, muy superior al objetivo de ahorro anual promedio de 559 ktep del periodo 2014-2020.

El SNOEE giró en el periodo 2014-2020 en torno al FNEE que, dotado con las aportaciones económicas de los sujetos obligados, equivalentes a sus obligaciones de ahorro, ha financiado la puesta en marcha de programas de ayuda para actuaciones de eficiencia energética gestionados por el IDAE. Así, pese a que al término del periodo 2014-2020 se ha conseguido alcanzar el 95% del objetivo de ahorro acumulado de energía final (15.207 ktep frente a 15.988 ktep), la contribución a la consecución de los objetivos por parte de los sujetos obligados (en el marco del SNOEE) fue considerablemente inferior a la prevista (del 20% frente al 40% previsto

inicialmente) y, en consecuencia, el peso de las medidas alternativas que debieron ponerse en marcha con cargo a fondos públicos fue muy superior al anticipado (del 80% frente al 60% previsto).

La experiencia del periodo 2014-2020 y el salto en ambición que representan los objetivos de ahorro para el periodo 2021-2030, han puesto de manifiesto la necesidad de explorar mecanismos más eficientes que los existentes para promover actuaciones de ahorro energético.

Con estas premisas, se desarrolla el Sistema de CAE, similar al existente en otros Estados miembros, que ofrecerá a los sujetos obligados la posibilidad de cumplir sus obligaciones de ahorro, ya sea, como hasta ahora, aportando al FNEE la equivalencia financiera de sus obligaciones de ahorro o, de manera novedosa, presentando CAE al menos por una parte de sus obligaciones. Resulta oportuno recordar que la obligación de los sujetos obligados lo es de ahorro de consumo de energía final (MWh) y que, debido a la inexistencia hasta la fecha de otro mecanismo, se ha transformado a través de la ya mencionada equivalencia financiera en una obligación de aportación económica al FNEE.

Así, uno de los objetivos de este sistema es precisamente facilitar a los sujetos obligados que vean reducida su presión financiera pudiendo acceder al cumplimiento de parte de su obligación anual mediante actuaciones en materia de eficiencia energética de forma más competitiva, con un ratio inversión/ahorro inferior a los obtenidos en las medidas financiadas con el FNEE, y por tanto con un coste inferior a la equivalencia financiera utilizada para el cálculo de su obligación de aportación al FNEE. Con este fin de facilitar a los sujetos obligados el cumplimiento de su obligación anual, se detalla en esta orden ministerial el procedimiento de solicitud, la documentación a recabar para acreditar la elegibilidad de las actuaciones de ahorro energético realizadas, entre otras. En esta misma línea, se detalla el procedimiento de acreditación como sujeto delegado, a fin de que éstos puedan servir de agregadores de demanda que además de dinamizar el sector de la eficiencia energética, faciliten a los sujetos obligados que lo deseen el acceso a CAE generados y solicitados por el sujeto delegado pero que se liquidarían contra la obligación del sujeto obligado (en virtud de un contrato firmado entre ambos a tal fin).

### **Efectos sobre la competencia y la unidad de mercado**

En el marco del SNOEE y del Sistema de CAE creado dentro de aquél por el RD de CAE, las disposiciones contenidas en esta orden ministerial no tienen impacto en la competencia del mercado, ya que no resultan más gravosas para unos sujetos obligados que para otros porque todos ellos podrán optar al uso del mecanismo alternativo de CAE en los términos que se

establezcan cada año para hacer frente a su obligación anual (cuando la tengan). Tampoco otorgan un trato diferenciado con respecto a los nuevos comercializadores y operadores que adquieran tal consideración, porque tendrán que cumplir los mismos requisitos. En cuanto a la figura del sujeto delegado, cuyos requisitos para acreditarse se desarrollan en esta orden ministerial, no tiene efecto en la competencia puesto que, si bien se establecen requisitos legales, de solvencia técnica, y económico-financiera, todos ellos están directamente relacionados con la obtención de ahorros energéticos y con la garantía de responsabilidad de un sujeto que se incorpora voluntariamente al sistema.

### **Efectos sobre la PYME**

Las disposiciones contenidas en esta orden ministerial no tienen efecto específico sobre las PYME ya que la condición de sujeto obligado se adquiere por la condición de empresa comercializadora de gas y electricidad, operador de productos petrolíferos al por mayor, y operador de gases licuados de petróleo al por mayor, de acuerdo con el artículo 69 de la ley 18/2014, de 15 de octubre, independientemente de sus ventas. Teniendo en cuenta que la obligación que se puede acreditar mediante la presentación de CAE se establece como un porcentaje de dicha obligación, no existe limitación, a excepción de la exclusión de aquellos sujetos obligados cuya obligación anual sea inferior a 1kWh, que no podrán solicitar CAE.

## **2. Impacto presupuestario**

La puesta en marcha de las medidas y elementos regulados en esta disposición requiere de desarrollos que se prevé que tengan impacto presupuestario, ya recogidos en la MAIN del RD de CAE. En concreto, en ésta se recogía que el coste del diseño y contratación de la plataforma electrónica que permita la realización electrónica de los trámites que conforma el flujo del sistema de CAE y una mejor interoperabilidad de los diferentes agentes está en fase de estudio, (y donde estarán alojados el Registro Nacional de CAE y los inventarios de sujetos obligados y sujetos delegados, desarrollados en esta orden ministerial), está actualmente en estudio pero será asumido por la partida presupuestaria correspondiente que tiene asignada a tal fin la Secretaría de Estado de Energía. Su mantenimiento y actualización, hasta la puesta en marcha de los mecanismos procedentes, se financiará con cargo al FNEE.

En términos de costes en materia de personal, la gestión del Registro Nacional de CAE, no supondrá un coste puesto que se realizará con el personal ya previsto en la RPT del MITECO.

En tercer lugar, en el caso de las CCAA, el impacto presupuestario del ejercicio de sus funciones como gestor autonómico se considera no significativo, aunque dependerá en todo caso de la estructura de cada comunidad autónoma y de la entidad u organismo que designen para ejercer de Gestor Autonómico del sistema, ya que la gestión que les compete, incluida la validación y emisión de los certificados, es puramente administrativa y no se prevé que implique la necesidad de incrementar las dotaciones, ni las retribuciones u otros costes de personal al servicio de las administraciones autonómicas.

### 3. Identificación y medición de cargas administrativas

El cálculo de las cargas administrativas <sup>3</sup>derivadas de esta orden se realiza siguiendo lo previsto en relación a la detección y medición de las cargas administrativas en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y en la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de impacto Normativo (en adelante, la Guía), la medición de cargas se ha realizado en base al “Método simplificado de medición de cargas administrativas y de su reducción. Sistema compartido de las Administraciones Públicas”. Se ha utilizado el Modelo de Costes Estándar (MCE) así como el Modelo de Costes Estándar de la Unión Europea.

La implantación del Sistema de CAE, como ya se analizó en la MAIN del RD de CAE, supondrá un incremento de las cargas administrativas para los sujetos obligados que opten por satisfacer parte de su obligación anual mediante la obtención de un certificado de ahorro energético como contraprestación a una actuación en materia de ahorro y eficiencia energética. Sin embargo, por la propia eficiencia del sistema propuesto respecto del pago de la equivalencia financiera al FNEE, se estima que, a pesar de incrementarse las cargas administrativas, se producirá una reducción global del coste de los sujetos obligados respecto del sistema actual donde únicamente pueden cumplir con su obligación anual mediante una aportación financiera al FNEE.

Identificación y cuantificación de las cargas administrativas de la Orden Ministerial de desarrollo del RD de CAE						
	Artículo OM	Tipo de carga	Coste unitario	Población	Frecuencia	Coste anual
<b>Documentación a aportar para la solicitud de los CAE (SO y SD):</b>						
En su caso, envío convenio CAE	art. 10.5.m)	7	4 €	1770	1	7.080 €
Declaración responsable de que todos los datos en la solicitud son ciertos	art. 10.6.a)	6	2 €	3540	1	7.080 €
Envío del informe favorable del verificador de Ahorro Energético	art. 10.6.b)	7	4 €	3540	1	14.160 €
<b>TOTAL</b>						<b>28.320 €</b>

<sup>3</sup> Hipótesis de partida: una solicitud media de CAE equivalente a 100 MWh y la obligación de presentación de certificados de ahorro energético se corresponda con el 25 % de la obligación de ahorro energético anual nacional de 2022 (354 GWh), haciéndose uso en su totalidad por lo sujetos obligados. Además, se estima una población de 10 sujetos delegados y de 10 contratos de delegación firmados por cada uno de ellos. El 50% de las solicitudes de CAE irán acompañadas de un convenio CAE.

Además, surgen otros actores que, si quieren participar en el sistema de CAE, deberán acreditarse y esto les supondrá una nueva carga administrativa, como los sujetos delegados.

Así, para la acreditación como sujeto delegado, esta orden detalla los trámites administrativos que permitan acreditar el cumplimiento de los requisitos legales y de solvencia, que suponen un incremento en las cargas administrativas. A este respecto, la acreditación como sujeto delegado supone el siguiente aumento de las cargas administrativas:

Identificación y cuantificación de las cargas administrativas de la Orden Ministerial de desarrollo del RD de CAE						
	Artículo OM	Tipo de carga	Coste unitario	Población	Frecuencia	Coste
<b>Documentación a aportar por los SD para su acreditación:</b>						
Escritura de constitución de la empresa	art. 4.2.a)	7	4 €	10	1	40 €
Poder notarial de la representación legal de la persona que firma la solicitud	art. 4.2.b)	7	4 €	10	1	40 €
Certificado que acredite titulación universitaria	art. 4.2.c)i	7	4 €	10	1	40 €
Certificado que acredite ser auditor energético	art. 4.2.c)ii	7	4 €	10	1	40 €
Certificado que acredite experiencia en eficiencia energética	art. 4.2.c)iii	7	4 €	10	1	40 €
Certificado de su sistema de gestión de calidad UNE-EN ISO 9001	art. 4.2.d)	7	4 €	10	1	40 €
Certificado de su sistema de gestión de la energía UNE-EN ISO 50001	art. 4.2.e)	7	4 €	10	1	40 €
Certificado de estar al corriente de las obligaciones en la Seguridad Social	art. 4.2.f)	7	4 €	10	1	40 €
Certificado de estar al corriente de las obligaciones tributarias	art. 4.2.g)	7	4 €	10	1	40 €
Póliza vigente del seguro de responsabilidad civil	art. 4.2.h)	7	4 €	10	1	40 €
Documentos que justifiquen que el sujeto no está en concurso o liquidac.jud.	art. 4.2.i)	7	4 €	10	1	40 €
Balances y cuentas de resultados de los dos últimos ejercicios. Fondos Propios.	art. 4.2.j)	7	4 €	10	1	40 €
Declaración responsable de que los datos de la solicitud son ciertos	art. 4.2.k)y art.4.4	6	2 €	10	1	20 €
Relación sitios web en que publica ofertas comerciales vinculadas a sistema CAE	art. 4.2.l)	6+19	102 €	10	1	1.020 €
Comunicación contrato de delegación al Coordinador Nacional por plataforma	art. 5.2	6	2 €	10	10	200 €
<b>TOTAL sujetos delegados</b>						<b>1.720 €</b>

La estimación del coste anual de las cargas, expresado en euros y en términos anuales, se ha efectuado utilizando tres valores: Coste unitario, frecuencia y población:

- Se han tomado los valores correspondientes al coste unitario para cumplir con la carga, del anexo V de la mencionada Guía Metodológica.
- La frecuencia, que teniendo en cuenta que las actuaciones que suponen una carga administrativa, se producen puntualmente con la ocurrencia de la situación y no de forma periódica, se ha establecido en relación con el número estimado de expedientes anual.
- La población, teniendo en cuenta la hipótesis de partida.

#### 4. Impacto por razón de cambio climático

La disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, introduce una modificación en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, que incluye una nueva letra h) en el artículo 26.3, que establece la necesidad de incluir un apartado en las Memorias de Análisis de Impacto Normativo referido al Impacto por razón de cambio climático, que deberá ser valorado en términos de mitigación y adaptación al mismo.

Esta orden, que permite con su desarrollo la puesta en marcha del Sistema de CAE de forma más eficaz, contribuye sustancialmente a la mitigación del cambio climático ya que la implantación de las medidas de eficiencia energética que permiten la obtención de CAE:

- Conllevarán la reducción de emisiones de GEI, con reflejo en el inventario nacional de emisiones para el cumplimiento de los objetivos nacionales 2020-2030.

- Conllevarán una reducción de las emisiones de gases contaminantes provenientes del transporte y de otros sectores, principalmente, en los ámbitos urbanos y/o residenciales.

- Supondrán una reducción en el consumo de materias primas no renovables, al reducir la demanda energética y, por tanto, la necesidad de suministro de vectores energéticos (energía eléctrica, gas natural, productos petrolíferos y gases licuados del petróleo).

- Provocarán asimismo otros efectos colaterales positivos, entre otros, un menor uso de recursos hídricos, menores niveles de inmisión de ruido y reducción en la generación de residuos.

Por tanto, se considera que la actual propuesta contribuye a las políticas de adaptación del cambio climático.

#### **5. 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, la orden ministerial proyectada no tiene impacto de género.

#### **6. Impacto en la infancia y en la adolescencia.**

Según lo dispuesto en el artículo 22 quinquies 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, es preciso analizar el impacto de la norma en la infancia y en la adolescencia.

La propuesta no presenta impacto en la infancia y en la adolescencia, al tratarse de una norma que desarrolla elementos de un sistema de obligaciones de eficiencia energética, objeto que



carece de relación específica con la infancia y la adolescencia. En consecuencia, su impacto a estos efectos es nulo.

## **7. Impacto en la familia**

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, introducida por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, debe analizarse el impacto de la norma proyectada en la familia.

Atendiendo a su objeto y contenido específico, antes expuesto, no se aprecia que de la norma pueda deducirse incidencia alguna a este respecto, por lo cual el impacto en la familia es sería, en todo caso, positivo, al poder beneficiarse los particulares de los resultados de actuaciones de eficiencia energética puestas en marcha, entre otros, en edificios residenciales.

## **8. Otros impactos**

### **Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.**

De acuerdo con el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, se considera que este proyecto no tiene impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad.

### **Impacto medioambiental**

La aplicación de las medidas contenidas en esta orden, que desarrolla el RD de CAE, conllevará un impacto favorable en materia medioambiental de carácter transversal en los sectores de industria, movilidad, hogares, servicios y agricultura.

### **Impacto para la ciudadanía y para la administración del desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital**

La norma conlleva el desarrollo y uso de medios y servicios de la administración digital, pues el procedimiento de tramitación para la obtención de un CAE se concreta en un procedimiento complejo, en el que intervienen diferentes sujetos privados y entidades públicas, y para

garantizar la correcta interoperabilidad entre todos ellos, se va a crear una plataforma electrónica como instrumento de apoyo que permita y facilite todas las comunicaciones, solicitudes, registros, etc. derivados del sistema de CAE. En concreto, en dicha plataforma se alojarán determinados instrumentos que se desarrollan en esta orden ministerial, como el Registro Nacional de Certificados de Ahorro Energético y los inventarios de sujetos obligados y sujetos delegados, entre otros, que garanticen la transparencia para todos los sujetos que participen en el sistema, de forma voluntaria u obligatoria. Por ello, se estima que el impacto, tanto para las entidades que conforman los sectores implicados como para la administración, resulta positivo ya que supone un avance en el impulso y la generalización del uso de los medios de comunicación electrónica en la administración con el fin de agilizar los procedimientos. No obstante, desde un punto de vista cuantitativo dicho impacto no resulta significativo, por ser todos los sujetos obligados y los potenciales sujetos delegados y organismos evaluadores de la conformidad (OEC) sujetos ya obligados a comunicarse con la administración por medios electrónicos en virtud del artículo 14.2. de la ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

## **VII. EVALUACIÓN EX POST**

Considerando lo dispuesto en el artículo 28.2 la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, dada la naturaleza y contenido de la norma proyectada, será objeto de evaluación ex post, conjuntamente con el RD de CAE que desarrolla.