



MINISTERIO
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA
Y EL RETO DEMOGRÁFICO

MEMORIA JUSTIFICATIVA

ORDEN POR LA QUE SE APRUEBA EL CATÁLOGO DE MEDIDAS ESTANDARIZADAS DE ACTUACIONES DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

Última actualización: 29 de mayo de 2023



Índice

I. MEMORIA	3
1. Motivación.....	3
2. Objetivos	4
3. Contenido	5
4. Análisis Jurídico	6
Eficacia y vigencia.....	6
Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.....	7
5. Descripción de la Tramitación	7
Consulta pública previa	7
Audiencia pública	7
6. Análisis de Impactos.....	8
Impacto económico.....	8



I. MEMORIA

1. Motivación

La Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, 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 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE.

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, sino también la promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea más verde y competitiva. Esto se traduce, entre otras cuestiones, en el fomento de la “descarbonización” y la reducción de las emisiones contaminantes en aquellos sectores en los que se lleven a cabo las actuaciones en materia de ahorro y eficiencia energética.

A la vista de lo anterior, el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético, se adopta con el objeto de desarrollar reglamentariamente, en el ámbito del Sistema Nacional de Obligaciones de Eficiencia Energética (en adelante, SNOEE), el artículo 71.2 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, mediante la creación de un Sistema de Certificados de Ahorro Energético 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. En todo caso, se garantizará una aportación económica mínima al FNEE.

Los CAE deben reflejar los ahorros anuales de consumo de energía final reconocidos como consecuencia de las inversiones realizadas en actuaciones de eficiencia energética, las cuales deben cumplir con los principios y la metodología de cálculo de ahorro de energía establecidos en el Anexo V de la Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre de 2012, y en la Recomendación (UE) 2019/1658 de la Comisión, de 25 de septiembre de 2019, relativa a la transposición de las obligaciones de ahorro de energía en virtud de la Directiva de eficiencia energética, de forma que permitan su posterior contabilización para el cumplimiento del artículo 7 de la referida directiva.

Así, la regulación básica del Sistema de CAE se recoge en el referido Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, mientras que la Orden TED/XX/2023, de xx de xxx, por la que se desarrolla parcialmente el Real



Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un sistema de certificados de ahorro energético, desarrolla aquellos elementos que permiten poner en marcha el Sistema de CAE y que éste se pueda ejecutar correctamente.

Por su parte, esta orden desarrolla el artículo 18 del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero.

2. Objetivos

Esta orden tiene como finalidad, en el ámbito del SNOEE y del Sistema de CAE creado por el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, aprobar el catálogo de medidas estandarizadas de ahorro energético y el procedimiento para su gestión y actualización. El mencionado catálogo incluirá diferentes fichas técnicas con actuaciones de eficiencia energética y, para cada una de ellas, indicará la metodología simplificada a aplicar para calcular la cantidad de ahorro anual de energía final correspondiente.

La finalidad última del Sistema de CAE 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 una parte de su obligación anual se pueda cumplir mediante la realización de actuaciones en materia de eficiencia energética.

Así, el catálogo de medidas estandarizadas de ahorro energético ayuda a dicha finalidad ya que:

- a) Identifica las actuaciones estandarizadas de ahorro energético, considerando la prospección y detección de aquellas medidas que, siendo fácilmente replicables, reporten un ahorro en energía final anual que pueda ser verificable y que sea susceptible de ser certificado y transformado en CAE.
- b) Es un instrumento de promoción de actuaciones de eficiencia energética, flexibilizando la forma en la que los sujetos obligados pueden dar cumplimiento a sus obligaciones de ahorro de energía final, así como posibilitando que puedan hacerlo al menor coste posible.
- c) Facilita la contabilización de ahorros energéticos para su posterior transformación en CAE.
- d) Favorece la transparencia y trazabilidad dentro del Sistema de CAE.

A este respecto cabe señalar que, si bien la orden aprueba una primera versión del catálogo de actuaciones estandarizadas de eficiencia energética, con un número determinado de fichas técnicas, es esperable y deseable que el número de fichas aumente de manera progresiva a lo largo del tiempo, una vez se vayan identificando nuevas actuaciones replicables y se establezca la metodología de cálculo de los ahorros generados por cada una de ellas. Asimismo, se prevé que las fichas vayan cubriendo gradualmente los distintos sectores nacionales de actividad económica. A la vista de lo anterior, es de especial relevancia que la orden establezca un procedimiento ágil para la revisión periódica del referido catálogo y, por tal motivo, se habilita a que dicha revisión pueda ser realizada mediante resolución de la persona titular de la Secretaría de Estado de Energía.



3. Contenido

El proyecto de orden se estructura en una parte expositiva, nueve disposiciones y un anexo.

- **Primero. Objeto y finalidad**

La disposición primera establece el objeto y finalidad de la orden.

- **Segundo. Ámbito de aplicación**

Establece el ámbito de aplicación de esta orden, que impacta en todo el Sistema de CAE.

- **Tercero. Aprobación del catálogo de medidas estandarizadas de eficiencia energética**

Aprueba el catálogo, con las fichas recogidas en el Anexo I de la orden.

- **Cuarto. Contenido de las fichas técnicas del catálogo**

Establece el contenido de las fichas técnicas que conforman el catálogo de actuaciones estandarizadas.

- **Quinto. Revisión del catálogo de medidas estandarizadas de eficiencia energética**

Establece la forma en la que debe realizarse la ampliación, revisión y actualización del catálogo de medidas estandarizadas, así como un periodo transitorio para que, una vez retirada una ficha técnica del mismo, se puedan seguir certificando actuaciones provenientes de la actuación comprendida en aquella.

- **Sexto. Difusión del catálogo de medidas estandarizadas de eficiencia energética**

Dispone la incorporación del catálogo en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y en la plataforma electrónica del Sistema de CAE, con objeto de favorecer su difusión.

- **Séptimo. Solapamiento entre medidas estandarizadas de eficiencia energética**

Establece que para el cálculo del ahorro de energía deberán tener en cuenta las posibles interacciones o solapamientos de cada una de las actuaciones

- **Octavo. Coeficientes de corrección**

Recoge la posibilidad de aplicar coeficientes de corrección a los ahorros resultantes de la ejecución de actuaciones de eficiencia energética que generen otro tipo de impactos, como pudieran ser socioeconómicos o de tipo ambiental.

- **Noveno. Eficacia**



Establece la entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

- **ANEXO I. Catálogo de fichas técnicas de medidas estandarizadas de eficiencia energética**

Recoge cada una de las fichas técnicas que integran el catálogo.

4. Análisis Jurídico

Este proyecto de orden, por la que se aprueba el catálogo de actuaciones estandarizadas de ahorro energético, se inserta en el ordenamiento jurídico en virtud de la habilitación específica establecida en el artículo 18 del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero.

Esta orden tiene naturaleza de acto administrativo, y será de aplicación mientras no agote su eficacia.

A nivel interno, esta orden 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. Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece un Sistema de Certificados de Ahorro Energético.

A nivel comunitario, la orden 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, 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, y con su Anexo V, que regula los principios y métodos a aplicar para el cálculo de los ahorros de energía.

Eficacia y vigencia

Teniendo en cuenta que existe una urgente necesidad de que el Sistema de CAE sea aplicable a la mayor brevedad, ya que la puesta en marcha de este sistema es de especial relevancia para poder cumplir con el objetivo de ahorro de energía asignado a España por el artículo 7 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 25 de octubre de 2012, y en particular, para que los sujetos obligados del SNOEE que quieran participar en el Sistema de CAE para el cumplimiento de parte de su obligación en 2023 tengan una mayor agilidad en la certificación de ahorros, se ha establecido que su eficacia se inicie el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.



Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

Esta orden 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 sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en materia de legislación básica sobre protección del medio ambiente y sobre las bases del régimen minero y energético.

Así, 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 esta legislación básica, establecerá el catálogo de actuaciones estandarizadas de eficiencia energética susceptibles de generar CAE, quedando garantizada la competencia autonómica de gestión de los certificados de ahorro energético, incluido el procedimiento de validación y emisión de los mismos.

5. Descripción de la Tramitación

Consulta pública previa

Teniendo en cuenta que este proyecto normativo tiene naturaleza jurídica de acto administrativo y que desarrolla parcialmente lo dispuesto en el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, no le resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y por tanto no se ha sometido al trámite de consulta pública previa.

Audiencia pública

Este proyecto normativo se ha sometido al trámite de audiencia pública durante el mes de junio de 2023 con objeto de facilitar la participación de todos los interesados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacer personas, entidades y organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas o entidades cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Cabe destacar que dicho trámite fue notificado a las comunidades autónomas y a las Ciudades de Ceuta y de Melilla, con objeto de garantizar y facilitar su participación en el mismo, habida cuenta del vigente orden constitucional de distribución de competencias en materia de eficiencia energética.

Durante el trámite de audiencia han participado XX entidades, empresas, asociaciones y organismos, entre los que se encuentran XX comunidades autónomas.

Se han recibido un total de XXX alegaciones relativas al texto de la orden y a su memoria técnica. El resumen de las alegaciones recibidas, así como su valoración, se encuentra recogido en el Anexo I de esta memoria.



6. Análisis de Impactos

Impacto económico

Teniendo en cuenta que esta orden desarrolla el artículo 18 del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, y por consiguiente aprueba el catálogo de medidas estandarizadas de eficiencia energética, se procede a determinar el impacto económico esperado en los distintos sectores de actividad por la ejecución de este tipo de actuaciones de eficiencia energética cuyos ahorros de energía finalmente se transformaran en CAE.

Como punto de partida, se presenta una tabla con la estimación de la inversión movilizada por el conjunto del Sistema de CAE en todos los sectores de actividad económica para el periodo de obligación 2021-2030, teniendo en cuenta 2023 como año de puesta en funcionamiento del sistema:



INVERSIÓN MOVILIZADA POR EL SISTEMA DE CAE (Datos en M€)										
CAE	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	TOTAL	% reparto 23-30
INDUSTRIA	247	874	1.686	2.328	2.901	4.726	5.672	6.806	25.240	61,0%
SERVICIOS	61	215	415	573	967	1.575	1.891	2.269	7.966	19,2%
AGRICULTURA Y PESCA	6	20	39	54	97	158	189	227	789	1,9%
RESIDENCIAL	19	67	130	179	387	630	756	907	3.076	7,4%
TRANSPORTE	48	168	324	448	484	788	945	1.134	4.338	10,5%
TOTAL	380	1.344	2.593	3.582	4.836	7.877	9.453	11.343	41.409	100,0%

En base a la senda recogida en la tabla anterior, se estima que las actuaciones estandarizadas de eficiencia energética, es decir, aquellas ejecutadas de acuerdo con el catálogo aprobado por esta orden representarán, dentro del Sistema de CAE, el 70 % del número total de actuaciones y el 30% del valor total de la inversión movilizada. Es decir, se espera que la aplicación del catálogo de actuaciones estandarizadas propicie una inversión de 12.500 M€ en el conjunto de la economía nacional.

En el diseño de la tabla anterior se ha tenido en cuenta la existencia del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia ‘España Puede’ (en lo sucesivo, PRTR) que gestiona los 140.000 M€ asignados a España por el instrumento de recuperación temporal Next Generation EU de la Unión Europea. Dentro de las diez políticas palanca que conforman el PRTR se encuentran “movilidad sostenible, segura y conectada”, con unos recursos de 13.203 M€, y el “plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana”, al que se van a destinar 6.820 M€. Así, unos 20.023 M€ se dedicarán a movilidad y rehabilitación en el corto-medio plazo. Por este motivo, y mientras sigan activas las líneas de ayuda y subvenciones con cargo a los fondos del citado PRTRP, se espera un menor dinamismo y penetración de los CAE en sectores como transporte y edificación, siendo a partir del año 2027 cuando el Sistema de CAE empiece a tener un mayor impacto en dichos sectores.