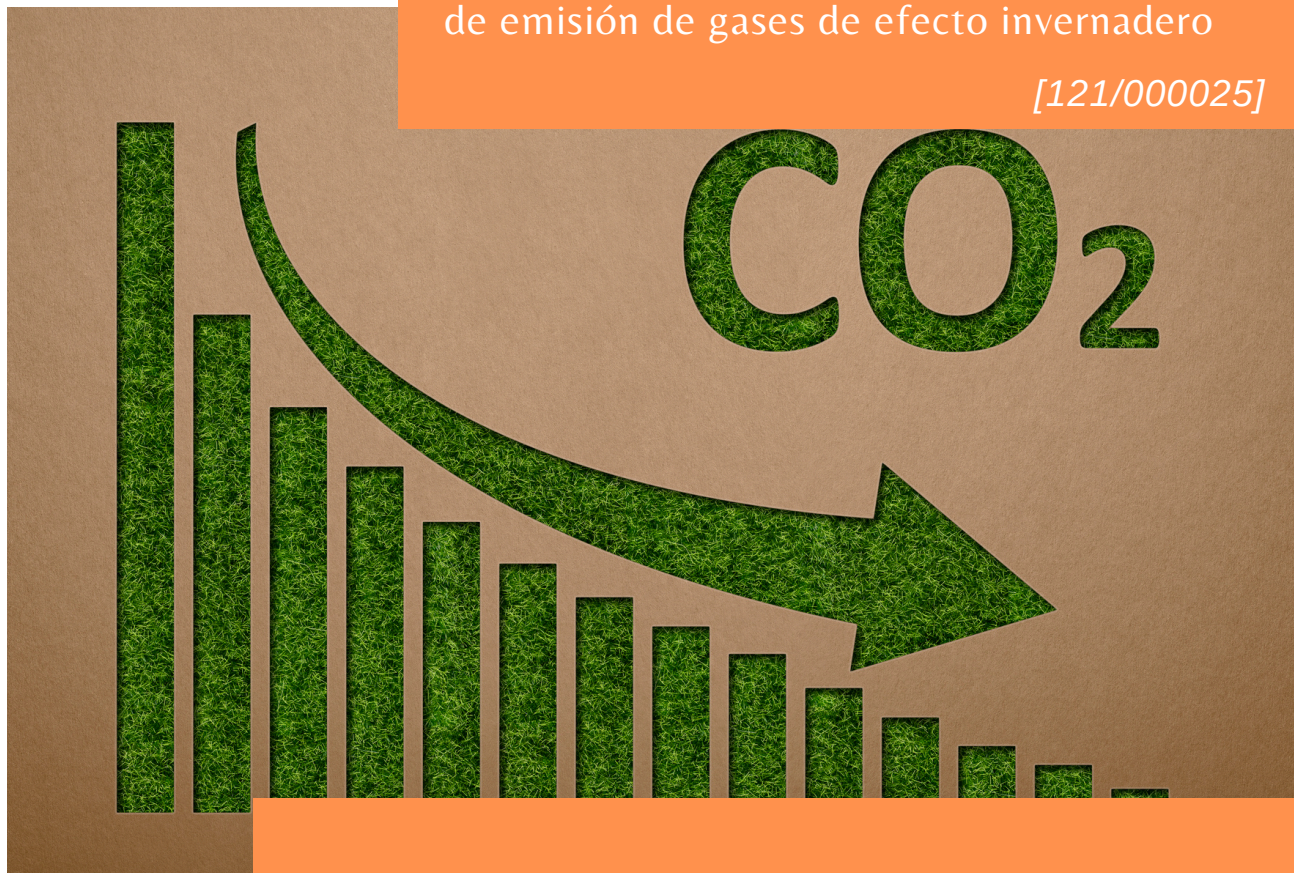


Departamento de Documentación

Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

[121/000025]



DOCUMENTACIÓN QUE ACOMPAÑA



Documentación que acompaña al Proyecto de Ley:

- **Memoria del análisis de impacto normativo.**
- **Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.**
- **Aprobación previa del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.**
- **Certificado del Consejo Asesor de Medio Ambiente.**
- **Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática sobre distribución de competencias.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030.**
- **Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.**
- **Informe de la Secretaría Técnica del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.**
- **Informe de la Secretaría Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.**
- **Informe de la Secretaría Técnica del Ministerio de Sanidad.**
- **Informe de la Secretaría Técnica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.**
- **Informe de la Secretaría Técnica del Ministerio de Industria y Turismo.**
- **Dictamen del Consejo de Estado.**

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO

ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Fecha de inicio: 19 de septiembre de 2023

Última actualización: 10 de junio de 2024



ÍNDICE

Ficha del resumen ejecutivo

Introducción

I. Oportunidad de la norma

1. Motivación
2. Objetivos
3. Análisis de alternativas
4. Adecuación a los principios de buena regulación
5. Plan Anual Normativo

II. Contenido

III. Análisis jurídico

1. Fundamentación jurídica y rango normativo
2. Engarce con el derecho nacional
3. Engarce con el derecho de la UE
4. Entrada en vigor y vigencia

IV. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias

V. Descripción de la tramitación

VI. Análisis de impactos

1. Impacto económico
2. Impacto presupuestario
3. Análisis de cargas administrativas
4. Impacto por razón de género



5. Impacto en la infancia y en la adolescencia

6. Impacto en la familia

7. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad 8. Impacto por razón de cambio climático

8. Impacto por razón de cambio climático

9. Impacto medioambiental

10. Impacto social

11. Impacto digital

VII. Evaluación ex post



FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico Oficina Española de Cambio Climático	Fecha	Inicio: 19/09/2023 Conclusión 10/06/2024
Título de la norma	Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	<p>La Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, se debe modificar para transponer en su totalidad la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial y la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión. Es necesario introducir determinadas disposiciones para concretar la regulación en España del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), conocido en inglés como Carbon Border Adjustment Mechanism o "CBAM" establecido por el Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.</p>		
Objetivos que se persiguen	<p>Este anteproyecto de Ley tiene por objetivo transponer la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 y la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, con</p>		



	la finalidad de contribuir a la consecución del objetivo climático de la UE de reducción de las emisiones de la UE en al menos un 55% de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990. De este modo se incorporan en nuestro ordenamiento las nuevas disposiciones incluidas por la reforma del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión (en adelante, RCDE UE) en el marco del paquete de medidas “Objetivo 55” (“Fit for 55”, en inglés).
Principales alternativas consideradas	Ha sido considerada tanto la posibilidad de aprobar una nueva norma con rango de ley que derogue en su totalidad la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, como la opción de aprobar una norma que modifique dicha ley. Se ha optado por esta segunda posibilidad, incorporando en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, nuevos preceptos introducidos en las Directivas citadas que deben ser objeto de transposición, realizando los cambios necesarios y eliminando disposiciones de la Ley 1/2005 que han quedado obsoletas.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley
Estructura de la Norma	Desde el punto de vista formal, el proyecto normativo consta del título de la disposición, una parte expositiva, denominada exposición de motivos, una parte dispositiva que consta de un artículo único, dividido en sesenta y cinco apartados, y una parte final que consta de seis disposiciones finales
Informes recabados	En la tramitación de esta norma se ha recabado informe de los siguientes Ministerios y organismos públicos: - Informe 26.5.1º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de las Secretarías Generales Técnicas del Ministerio de Industria y Turismo (MITUR), del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa (MECE), Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MTRM), Ministerio de Hacienda (MHAC), Ministerio de Defensa (MDEF), Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAEC), Ministerio de Trabajo y Economía Social (MTES), Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (MDSCA), Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (MCIU), Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana (MVAU), Ministerio de Sanidad (MSND).



	<ul style="list-style-type: none">- Informe competencial del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática- MTDf- (informe competencial) previsto en el art. 26.5. 6º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre,- Informe sobre calidad normativa por parte del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes previsto en el art. 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (a la fecha de la memoria no se ha recibido)- Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital (CMAD) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.- Aprobación previa de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública (MTDFP) de conformidad con el artículo 26.5. 5º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico conforme al 26.5. 4º de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.- Dictamen del Consejo de Estado, previsto en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.
Trámite de audiencia y participación públicas	<ul style="list-style-type: none">- Se ha llevado a cabo la consulta pública previa (artículo 26.2 Ley 50/1997, de 27 de noviembre) así como siguientes consultas:<ul style="list-style-type: none">- Audiencia e información públicas (art. 26.6 Ley 50/1997 y Ley 27/2006, de 18 de julio) del 14 de noviembre al 4 de diciembre de 2023- Consulta al Consejo Nacional del Clima (CNC) y a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC) el 14 de noviembre de 2023.- Consulta a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) respecto a la inclusión de un nuevo supuesto de cesión de datos, una nueva letra o), relativa a la colaboración con las Administraciones públicas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE en lo que respecta a las entidades reguladas de conformidad con la definición establecida en el artículo 2, letra f) de la Ley 1/2005.- Elevado el anteproyecto de ley a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) el 5 de febrero de 2024 para informe.- Remisión al Consejo de Ministros el 20 de febrero de 2024 en primera vuelta, a efectos del artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, previo sometimiento a la



	<p>Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios. Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de febrero de 2024 ha sido declarada la urgencia del procedimiento administrativo de acuerdo con al artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.</p> <p>- Consulta al Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA) del 28 de febrero hasta el 8 de marzo de 2024 (8 días hábiles) conforme a la declaración de urgencia aprobada por el precitado Acuerdo del Consejo de Ministros.</p>
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
Adecuación al orden de competencias	<p>Este anteproyecto de Ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1. 13ª y 23ª de la Constitución Española, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades que ostentan las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección y de gestión en materia de protección del medio ambiente.</p> <p>Asimismo, aquellas materias relacionadas con el transporte marítimo y la aviación se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1. 20ª de la Constitución Española en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. Aquellas materias relacionadas con la aplicación del nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para los edificios, el transporte por carretera y los combustibles se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1. 25ª de la Constitución Española en materia de bases de régimen minero y energético.</p> <p>Se exceptúa de la aplicación del título competencial de medio ambiente (art. 149.1. 23ª) la disposición adicional segunda por la que se crea una comisión que ejercerá como Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París.</p>
Impacto económico y presupuestario	<p>Esta norma puede tener un impacto económico y presupuestario adicional en la medida en que introduce cambios profundos para el conjunto de la economía, incrementa los ingresos presupuestarios e incide considerablemente en la carga de trabajo de las unidades administrativas competentes en la materia.</p>
Efectos sobre la economía en general	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p>



	<input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	<input checked="" type="checkbox"/> implica un gasto <input checked="" type="checkbox"/> implica un ingreso
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
Impacto en la infancia y en la adolescencia	La norma tiene un impacto en la infancia y en la adolescencia	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
Impacto en la familia	La norma tiene un impacto en la familia	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad	La norma tiene un impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
Impacto por razón de cambio climático	La norma tiene un impacto por razón de cambio climático	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
Impacto medioambiental	La norma tiene un impacto medioambiental	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>



Impacto social	La norma tiene un impacto social	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
Impacto digital	La norma tiene un impacto digital	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>

Cargas administrativas	La norma implica cargas administrativas cuantificadas en 6.996.120 euros	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
-------------------------------	--	--

INTRODUCCIÓN

El contenido de esta Memoria se ajusta a lo dispuesto por el **Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo** y a la **Guía Metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo aprobada por el Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009**.

I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

1. MOTIVACIÓN

La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, ha instaurado el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (en adelante, RCDE UE).

Esta directiva ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de



emisión de gases de efecto invernadero, que ha sido objeto de modificación en diversas ocasiones.

La última modificación ha sido llevada a cabo por la Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes, con la finalidad de transponer a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814. Esta Directiva ha instaurado la normativa aplicable a la cuarta fase del RCDE UE que abarca los años 2021 a 2030.

El RCDE UE ha sido objeto de una profunda reforma. En particular, en mayo de 2023 ha sido adoptada una pluralidad de normas que forman parte del paquete normativo conocido como “**Objetivo 55**” (“**Fit for 55**” en inglés) de la Unión Europea, que pretende reforzar la ambición de este régimen para la consecución del objetivo climático de la UE consistente en reducir las emisiones de la UE en al menos un 55 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990. Se trata de un conjunto de medidas complementarias e interrelacionadas entre sí. Muchas de estas medidas que conforman el paquete normativo han sido aprobadas con anterioridad y otras están todavía pendientes de adopción.

Así, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) de 16 de mayo de 2023 han sido publicados dos reglamentos comunitarios y dos directivas, de fecha 10 de mayo de 2023, que forman parte del mencionado paquete “Objetivo 55.”

Se trata, por una parte, del **Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono** y del **Reglamento (UE) 2023/957 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/757 con el fin de incorporar las actividades de transporte marítimo al régimen para el comercio de derechos de emisión en la Unión y de seguir, notificar y verificar las emisiones de gases de efecto invernadero adicionales y las emisiones procedentes de tipos adicionales de buques.**

Por otra parte, se ha adoptado la **Directiva (UE) 2023/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión**



de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, así como la **Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023** que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión. Cabe señalar que la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023 ha sido objeto de una corrección de errores publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) de 22 de marzo de 2023. Se puede consultar dicha corrección en el siguiente enlace <https://www.boe.es/doue/2024/90176/L00001-00001.pdf>

Las nuevas disposiciones de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, son de aplicación, con carácter general, a partir del 1 de enero de 2024, con determinadas excepciones.

Como principales características de la reforma, hay que destacar las siguientes. Esta Directiva introduce una reducción más rápida de los derechos de emisión en el RCDE UE y la eliminación gradual de los derechos gratuitos para algunos sectores. Se amplía el RCDE UE a las emisiones procedentes del transporte marítimo y establecen un incremento de la financiación para el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación, así como una revisión de la reserva de estabilidad del mercado.

Además, se crea un nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para distribución de combustibles para el transporte por carretera y los edificios. Cabe señalar que alrededor del 25 % de los ingresos obtenidos de este régimen independiente servirá para financiar el Fondo Social para el Clima, que proporcionará financiación específica a los Estados miembros para ayudar a los ciudadanos a costear inversiones en eficiencia energética, nuevos sistemas de calefacción y refrigeración y una movilidad más limpia.

Por su parte, la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, consolida la aplicación del Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA) a través del RCDE UE a partir de 2024 y se elimina progresivamente la asignación gratuita de derechos de emisión del RCDE UE incrementando el porcentaje de derechos a subastar.

La necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español las novedades que afectan al RCDE UE en el 1 de enero de 2024 incluidas por las Directivas (UE)



2023/958 y 2023/959, justifica una nueva modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. En este sentido, el artículo 2 de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023 y el artículo 3 de la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, obligan a los Estados miembros a poner en vigor a **más tardar el 31 de diciembre de 2023** las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ambas Directivas, así como a informar de ello inmediatamente a la Comisión Europea.

El artículo 3 de la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023 precisa que las medidas contenidas en dicha directiva serán aplicables a partir de **1 de enero de 2024**. Señala, no obstante, el plazo máximo de **30 de junio de 2024** para poner en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los siguientes artículos, que se refieren, en particular, al nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los edificios, el transporte por carretera y los combustibles para otros sectores: a) el artículo 1, punto 3, letra d), de la Directiva, en relación con el artículo 3, letras ae) a ai), de la Directiva 2003/87/CE, añadidas por dicho punto; b) el artículo 1, punto 29, a excepción del artículo 30 septies, apartado 4, de la Directiva 2003/87/CE, insertado por dicho punto, y c) el artículo 1, punto 31, relativo a los anexos III y III bis de la Directiva 2003/87/CE, insertados por dicho punto.

En definitiva, deben ser incorporadas en nuestro ordenamiento jurídico sin mayor dilación la totalidad de las nuevas disposiciones que requieren transposición. Al igual que en ocasiones anteriores, esta transposición debe llevarse a cabo modificando la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en España.

2. OBJETIVOS

El objetivo general de la política de cambio climático de la Unión Europea y del RCDE UE como su instrumento clave es contribuir al cumplimiento del objetivo del Acuerdo de París de limitar el incremento de la temperatura media global en 2°C respecto de los niveles pre-industriales y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5° C. La reforma del RCDE UE introducida por el paquete de medidas “Objetivo 55” (“Fit for 55” en inglés) aspira a lograr una **reducción de las emisiones en la UE en 2030 plenamente alineada con los objetivos del Acuerdo de París**. Pretende la reducción de las emisiones de la UE en al menos un 55 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990. **Esto supone reducir las emisiones de los sectores sujetos al RCDE UE en un 62 % de aquí a 2030, en comparación**



con los niveles de 2005 dado que el objetivo anterior de reducción del 43% de las emisiones para 2030 respecto a los niveles de 2005 resultaba insuficiente.

Conseguir estas reducciones es crucial para que Europa se convierta en el primer continente climáticamente neutro del mundo de aquí a 2050 y hacer realidad el Pacto Verde Europeo. Mediante la aprobación de este anteproyecto de Ley, se pretende transponer en su totalidad las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959, que forman parte del conjunto de medidas “Objetivo 55” que reforman el RCDE UE a partir del 1 de enero de 2024, y contribuir de este modo a la consecución del objetivo de reducción establecido por la Unión Europea.

Como objetivos específicos, la norma proyectada pretende:

- Lograr la **contribución de todos los sectores sujetos al RCDE UE** en España (instalaciones y operadores aéreos, y ahora **también las emisiones del transporte marítimo**), así como los sujetos al **nuevo régimen de comercio** de derechos de emisión para la distribución de combustibles para el transporte por carretera y los edificios, para cumplir con el objetivo asumido por la Unión de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 55 por ciento en 2030 respecto de las emisiones del año 1990. Además de ampliar los sectores sujetos, se adoptan medidas concretas como el incremento del factor de reducción lineal y se reforman las normas de asignación gratuita, entre otras medidas.
- Contribuir a la **descarbonización de la Economía española** intentando que las inversiones en combustibles fósiles se desplacen hacia tecnologías limpias e innovadoras que permitan que las reducciones de emisiones se produzcan al menor coste posible y de la forma más eficiente. Para ello se ha aumentado el tamaño y la cobertura del **Fondo de Innovación**, que puede también apoyar los esfuerzos de descarbonización de los nuevos sectores afectados por el RCDE UE, como el marítimo.
- **Mantener la competitividad internacional de los sectores y subsectores industriales que estén sometidos a un riesgo de fuga de carbono.** A tal fin, el nuevo **Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono (MAFC)** pondrá precio al carbono en las importaciones de una selección concreta de productos y con ello también se animará a la industria de fuera de la UE y a nuestros socios internacionales a adoptar medidas en la misma dirección.



- Mejorar la **eficacia y la eficiencia en la gestión del RCDE UE** respecto de las fases o periodos de comercio anteriores, limitando las cargas administrativas a las imprescindibles para el cumplimiento de las obligaciones a las que están sujetos los sectores incluidos en el RCDE UE y en el nuevo régimen de comercio.

3. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

Se ha **descartado la alternativa consistente en no aprobar ninguna norma** en tanto que supondría el incumplimiento del deber de transposición de la **Directiva (UE) 2023/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023**, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, así como la **Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023** que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión. Se vería considerablemente afectada la seguridad jurídica de todos los sectores sujetos al RCDE UE y al nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para la distribución de combustibles para el transporte por carretera y los edificios.

Se ha **descartado la opción de aprobar una nueva norma** que derogue a la actual Ley 1/2005, de 9 de marzo. Dado que esta ley es la norma de cabecera del RCDE UE en España, con más de quince años de andadura, se ha considerado **más acertada la opción de seguir realizando las modificaciones** oportunas en la misma, de la misma manera que, mediante Directivas, se modifica y se actualiza la Directiva (UE) 2003/87/CE que ha instaurado el régimen de comercio de derechos de emisión en la Unión Europea.

La modificación de la Ley 1/2005 se propone llevar a cabo mediante una norma del **mismo rango** introduciendo nuevas disposiciones y eliminando aquellas que han quedado obsoletas tras la reforma del RCDE UE que, con carácter general, opera a partir del 1 de enero de 2024. La modificación implica, asimismo, añadir nuevos capítulos y anexos en la norma modificada para establecer la regulación específica que aplica a los nuevos sectores que contribuyen a la reducción a la que aspira la reforma.



4. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

El contenido de este anteproyecto de ley se ajusta a los principios de buena regulación descritos en el artículo **129 de la Ley 39/2015**, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así, de acuerdo con los principios de **necesidad y eficacia**, esta norma se justifica en la necesidad de transponer en nuestro ordenamiento jurídico las disposiciones específicas introducidas por la normativa de la Unión Europea en materia de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero mediante las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959, que reforman el RCDE UE a partir de 2024.

El principio de **seguridad jurídica** queda garantizado asegurando la coherencia de esta materia con el resto del ordenamiento jurídico para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilita su conocimiento, comprensión y aplicación y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas, empresas y órganos autonómicos.

Se cumple igualmente con el **principio de proporcionalidad** ya que la regulación se limita al mínimo para atender la necesidad a cubrir, esto es la transposición de las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959. No se incluyen aquellas previsiones que deben ser objeto de concreción y actualización mediante otras normas comunitarias. A estos efectos, en la norma proyectada se hacen remisiones a la normativa de la Unión Europea que se adopte, logrando así una mayor flexibilidad en la regulación del RCDE UE en España.

La norma proyectada cumplirá, asimismo, con el **principio de transparencia**, fomentando el conocimiento general del funcionamiento y aplicación del RCDE UE en España. En lo que se refiere a su tramitación, además de la consulta pública previa y la audiencia e información públicas, se consultará a las Comunidades Autónomas a través de los órganos colegiados creados al efecto en la materia de cambio climático (Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático). Se recabarán, asimismo, los informes de los Departamentos Ministeriales, así como la consulta al Consejo Nacional del Clima y al Consejo Asesor de Medio Ambiente.

En aplicación del principio de eficiencia, se limitan las cargas administrativas a las imprescindibles para la consecución de los fines descritos, siempre dentro del marco del ordenamiento jurídico nacional, de la Unión Europea e internacional.

5. PLAN ANUAL NORMATIVO

Esta iniciativa normativa no ha sido incluida en el Plan Anual Normativo.



II. CONTENIDO

El presente anteproyecto de Ley consta de una parte expositiva, denominada exposición de motivos, una parte dispositiva que consta de un artículo único, dividido en sesenta y cinco apartados, y una parte final que consta de seis disposiciones finales.

Se describen ahora las modificaciones en la Ley 1/2005 llevadas a cabo por el artículo único de la norma proyectada.

Las **modificaciones introducidas en el capítulo I** de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que contienen las disposiciones generales de la Ley, incluyen la actualización del objeto de la norma, en **el artículo 1**, conforme a lo establecido en la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, haciéndola aplicable al comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales. Se incluyen nuevas definiciones en **el artículo 2** entre las que destaca la terminología específica del transporte marítimo al que le es aplicable el RCDE UE a partir del 1 de enero de 2024. Asimismo, se incluyen diversas definiciones relativas al nuevo régimen de comercio de derechos de emisión, entre las que cabe destacar la de “entidad regulada”, que hace referencia al sujeto obligado en dicho régimen, y que se regula en capítulo XI de esta Ley. Cabe mencionar también la definición sobre los efectos de la aviación no derivados del CO₂ para los que se deberá realizar un seguimiento, notificación y verificación a partir del 1 de enero de 2025. En el **artículo 3** se mejora la redacción respecto de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático.

En el **artículo 3 bis** se mantiene la referencia al Consejo Nacional del Clima como el órgano responsable de garantizar la participación de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales en el seguimiento del impacto de la normativa relacionada con la lucha contra el cambio climático y las políticas de transición ecológica en la competitividad, el empleo y la cohesión social y territorial.

El **capítulo II** regula el régimen de las autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero con las que deben contar las instalaciones sometidas al ámbito de aplicación de la ley y cuyo otorgamiento corresponde al órgano competente que designe la comunidad autónoma en la que se ubique la instalación. Se adecua la redacción del **artículo 4** para mencionar el nuevo plazo de entrega de derechos de emisión establecido por la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que se retrasa a 30 de septiembre de cada año natural.

En el **capítulo III**, que contiene la regulación general de los derechos de emisión, se modifica el **artículo 9** sobre la naturaleza jurídica de los derechos de emisión precisando que los mismos son válidos a efectos del cumplimiento de los requisitos de la presente ley. Se depura asimismo la redacción del **artículo 11** en relación con la adquisición de los derechos de emisión.

El **capítulo IV** dedicado a la asignación de derechos de emisión se divide en dos secciones. En la sección primera, relativa a la subasta de derechos de derechos de



emisión, destaca en el **artículo 14** la referencia entre los principios generales a los esfuerzos que deberá hacer el Gobierno para garantizar la visibilidad de la fuente de financiación de las acciones o proyectos que se financien con cargo a los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión. En la sección segunda se aborda exclusivamente la asignación gratuita transitoria para las instalaciones fijas.

El **artículo 16** se modifica ampliamente para reflejar los casos en que no se expedirá asignación gratuita de derechos de emisión de acuerdo con la normativa de la Unión. Se trata de aquellas instalaciones en sectores o subsectores que estén cubiertos por otras medidas para abordar el riesgo de fuga de carbono establecidas en el Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Del mismo modo, se indica expresamente la producción de las mercancías enumeradas en el anexo I de dicho Reglamento verán reducida gradualmente su asignación anual de derechos de emisión hasta su eliminación por completo en 2034 conforme a los porcentajes establecidos en la normativa de la Unión. En concreto, se aplicará un factor que reducirá la asignación gratuita de derechos (en lo sucesivo, “factor MAFC”). Los derechos no asignados a las instalaciones que produzcan estas mercancías se destinarán a apoyar la innovación.

Además, se hace mención expresa en el **artículo 16** a las instalaciones sujetas a obligaciones de auditoría energética o a aplicar algún sistema de gestión de energía certificado con arreglo al artículo 8 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 en su versión publicada en el BOE el 14 de noviembre de 2012. Con carácter general, en caso de incumplir las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría o del sistema de gestión de la energía certificado, estas instalaciones sufrirán una reducción de su asignación gratuita de derechos de emisión de acuerdo con la normativa de la Unión y la normativa de desarrollo de esta Ley.

Se introduce, asimismo, la referencia a los planes de neutralidad climática. Deberán ser elaborados de acuerdo con la normativa de la Unión Europea por los titulares de instalaciones cuyas emisiones superen el percentil 80 de los niveles de emisión para los parámetros de referencia de producto pertinentes. Los planes incluirán metas e hitos intermedios para medir, a más tardar el 31 de diciembre de 2025 y, en lo sucesivo, a más tardar el 31 de diciembre de cada quinto año, los avances realizados hacia la consecución de la neutralidad climática. La presentación del plan será un requisito necesario para recibir la asignación gratuita completa de derechos de emisión que corresponda de acuerdo con la normativa de la Unión Europea. Una vez adoptada la normativa de la Unión, se regularán a nivel interno los aspectos relativos a su presentación y otras cuestiones necesarias mediante una norma de carácter reglamentario.

Es necesario destacar, asimismo, en el **artículo 19**, sobre las reglas de asignación, la introducción de un apartado final que habilita para desarrollar reglamentariamente el procedimiento para la corrección de la asignación gratuita de derechos de emisión en



los casos se detecten errores por parte de la Comisión Europea o de la Oficina Española de Cambio Climático. Con esta actuación administrativa se permite que los titulares de las instalaciones puedan recibir la asignación que les corresponde lo antes posible.

El **capítulo V** se dedica a la regulación de los ajustes y la devolución de la asignación gratuita de derechos de emisión por parte de las instalaciones fijas en el RCDE UE. Este capítulo, ampliamente modificado mediante la Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes, no ha experimentado cambios con la nueva regulación. Es preciso adelantar que las cuestiones referentes a la devolución de la asignación gratuita por parte de los operadores aéreos se abordan por primera vez en el capítulo IX dedicado al sector de la aviación.

El **capítulo VI** regula las obligaciones de seguimiento y notificación de las emisiones para las instalaciones fijas y de los niveles de actividad, así como la verificación de datos y acreditación de los verificadores. Este capítulo se divide en dos secciones y afecta exclusivamente a las instalaciones fijas. Este capítulo de la Ley fue ampliamente modificado en la transposición de la Directiva (UE) 2018/410, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814. Sus disposiciones no se ven alteradas con la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023 y Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023. Se mantienen las obligaciones de seguimiento de las emisiones y de seguimiento de los niveles de actividad en las subinstalaciones en las que esté dividida cada instalación. Asimismo, junto a la obligación de presentar el informe verificado correspondiente a las emisiones del año precedente, el titular de la instalación debe presentar también, el 28 de febrero de cada año, un informe verificado anual sobre los datos del nivel de actividad del año precedente correspondientes a las subinstalaciones en las que esté dividida la instalación.

Por lo que se refiere a las disposiciones del **capítulo VII de la Ley**, sobre la regulación del Registro de la Unión Europea y las obligaciones de entrega de derechos de emisión, se modifica el **artículo 25** para extender la obligación de abrir una cuenta de haberes en el área española del Registro de la Unión Europea a las empresas navieras y a las entidades reguladas definidas en el artículo 2 de la Ley. En el **artículo 26** de la Ley, es importante la modificación de la fecha de la transferencia de derechos de emisión que, conforme a la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, tendrá lugar como tarde el 30 de junio de cada año. En el **artículo 26 bis** se hace constar que, al igual que para los titulares de instalaciones y operadores aéreos, la transmisión de derechos de emisión por parte de las entidades navieras y entidades reguladas está condicionada a la inscripción del dato de emisiones en la cuenta de haberes. Se modifica en el artículo 27 el plazo en



que los titulares de instalaciones, los operadores aéreos y las empresas navieras deben realizar la entrega de derechos de emisión para rendir cuenta por sus emisiones del año anterior. Se deberá efectuar a más tardar el 30 de septiembre de cada año en lugar de realizarse a 30 de abril. En cuanto a la fecha de entrega por parte de las entidades reguladas, es el 31 de mayo de cada año de acuerdo con la normativa de la Unión Europea. Este plazo ha sido establecido por el artículo 30 sexies de la Directiva UE 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023. Se advierte, no obstante, que la primera entrega de derechos por las entidades reguladas podrá ser retrasada al 31 de mayo de 2029, en relación con las emisiones de 2028, en el caso de que los precios de la energía fueran excepcionalmente elevados de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 duodécies de la Directiva 2003/87/CE.

Por lo que se refiere a los operadores aéreos, se añade en el **artículo 27** apartado 4 que éstos no están obligados a entregar derechos de emisión en relación con la emisiones de vuelos con destino y origen en países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo, según la definición de las Naciones Unidas, distintos de los que figuran en el acto de ejecución de la Comisión Europea previsto en el artículo 25 bis apartado 3 de la Directiva 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y de aquellos Estados cuyo PIB per cápita sea igual o superior a la media de la Unión. Como novedad, se añade que no se entregarán derechos de emisión respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero que se consideren, de acuerdo con la normativa de la Unión, capturadas y utilizadas cuando resulten químicamente fijadas de forma permanente a un producto, de manera que no entren en la atmósfera en condiciones normales de uso, incluida toda actividad normal que tenga lugar tras el final de la vida útil del producto.

Destaca, asimismo, el reconocimiento expreso de los derechos de emisión expedidos por una autoridad competente de otro Estado miembro a efectos del cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las instalaciones fijas, operadores aéreos o empresas navieras.

Se modifica ampliamente el **capítulo VIII** que contiene el régimen sancionador para hacerlo aplicable a todos los sujetos afectados por el RCDE UE. Se introduce una modificación en el apartado 2 del artículo 29 de la ley para añadir en el punto 5º un nuevo tipo de infracción por incumplimiento de la obligación de entrega de derechos referida en el artículo 13.1 del Real Decreto 203/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2026. Para el sector de la aviación, se tipifica una nueva infracción en el **artículo 29 bis** consistente en el incumplimiento de la obligación de compensación exigida en el artículo 41.2 de la Ley. Se crean dos nuevos artículos, los **artículos 29 ter y 29 quater**, para la tipificación de infracciones en el transporte marítimo y las entidades reguladas.

Es preciso apuntar que el régimen sancionador del sector marítimo conlleva la introducción de nuevos tipos de infracciones y supone la modificación de determinados preceptos del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por



el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. A ello se hace referencia en particular en la disposición adicional décima de la Ley.

Respecto de las entidades reguladas, las infracciones mantienen cierto paralelismo con respecto a las infracciones propias de las instalaciones fijas. No obstante, se incluye una nueva infracción consistente en el incumplimiento de la obligación de informar sobre el porcentaje medio de los costes relacionados con la entrega de derechos de emisión que repercutieron a los consumidores de acuerdo con el artículo 57 de la Ley.

Se añade una nueva disposición, **el artículo 31 bis**, para regular, por una parte, las órdenes de expulsión de buques responsabilidad de una empresa naviera que haya incumplido las obligaciones de entrega de derechos de emisión durante dos o más períodos de notificación consecutivos cuando hayan fracasado otras medidas para garantizar la conformidad, así como, por otra parte, los supuestos de inmovilización de barcos, como consecuencia de la recepción de una notificación de emisión de orden de expulsión o de inmovilización por parte de otro Estado Miembro en tanto la empresa naviera no cumpla con sus obligaciones de entrega de derechos. Ambas actuaciones competen al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. El **artículo 35** se modifica para atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora sobre las empresas navieras y sobre las entidades reguladas al titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

El **capítulo IX**, dedicado a la aviación, contiene la regulación específica del sector aéreo bajo el RCDE UE. En él se describe la normativa de aplicación a las obligaciones de seguimiento y notificación de las emisiones de los operadores aéreos. Se eliminan las referencias a los planes de seguimiento de los datos de toneladas-kilometro transportadas que han sido la base para determinar la asignación gratuita de los derechos de emisión hasta el 31 de diciembre de 2023.

En este sentido, se modifica el artículo 38 que regula la asignación de derechos de emisión de los operadores aéreos. A partir de 2024, la asignación gratuita se distribuye de manera proporcional a las emisiones verificadas correspondientes al año 2023, aplicando el factor de reducción lineal y los porcentajes de eliminación gradual previstos en la normativa de la Unión Europea.

Se elimina la regulación sobre la asignación de derechos gratuitos procedentes de la reserva especial y se introduce, en su lugar, en el artículo 39 la reserva de derechos gratuitos para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivados de combustibles fósiles, que estará disponible para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2030 para los vuelos subsónicos para los que deban entregarse derechos de emisión en el RCDE UE. De conformidad con la normativa de la Unión, esta asignación de derechos cubrirá una parte o la totalidad de la diferencia de precio entre el uso de queroseno fósil y el uso de los combustibles de aviación admisibles pertinentes, teniendo en cuenta los incentivos basados en el precio del carbono y en los niveles mínimos armonizados de imposición sobre los combustibles fósiles. El **artículo 40** describe el procedimiento



para la solicitud, con carácter anual, de dicha asignación procedente de esta nueva reserva, que debe ser aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros. Se crea un **nuevo artículo 40 bis** para regular el procedimiento de devolución de la asignación gratuita de derechos de emisión por los operadores aéreos para los casos en que se constate que se ha transferido la asignación de un año concreto a un operador aéreo que no está sujeto al cumplimiento de obligaciones bajo el RCDE UE en ese año en cuestión.

El **artículo 41** transpone la regulación introducida por la Directiva (UE) 2023/958 en relación con las obligaciones de compensación del Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (en adelante, CORSIA) de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). Con carácter general, los operadores aéreos con una licencia de explotación válida concedida por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible con emisiones anuales de CO₂ superiores a 10 000 toneladas procedentes del uso de aviones con una masa máxima certificada de despegue superior a 5 700 kg que efectúen los vuelos contemplados en el anexo I, distintos de los que tienen origen y destino en el mismo Estado miembro, incluidas las regiones ultraperiféricas del mismo Estado miembro, están obligados a compensar dichas emisiones. Para ello deberán cancelar un determinado número de unidades en relación con la cantidad de emisiones notificada con respecto al periodo de cumplimiento de CORSIA. Para las emisiones del período 2021-2023, la cancelación tendrá lugar a más tardar el 31 de enero de 2025 y a más tardar el 31 de enero de 2028 para las emisiones del período 2024-2026. Los tipos de unidades que pueden ser utilizadas para la cancelación debe ser concretados por la normativa de la Unión Europea.

Finalmente se introducen dos nuevos artículos sobre obligaciones de información. El **artículo 41 bis** se refiere al procedimiento para solicitar por parte de los operadores aéreos la no divulgación de determinados datos relacionados con las obligaciones de información sobre emisiones de CO₂ cuando concurren circunstancias específicas. El **artículo 41 ter** establece la obligación de los operadores aéreos de informar con carácter anual sobre los efectos sobre el clima distintos a los que se derivan de las emisiones de CO₂. Así, a partir del 1 de enero de 2025 esta nueva obligación deberá llevarse a cabo con arreglo a la normativa que se adopte a nivel de la unión que establecerá el marco de seguimiento, notificación y verificación de estos efectos.

Se añade un nuevo **capítulo X** dedicado al transporte marítimo, que comprende los **artículos 42 a 48**. Se trata de un nuevo sector incluido en el RCDE UE a partir del 1 de enero de 2024. Este sector no recibe asignación gratuita de derechos de emisión. Otra característica destacable es que el seguimiento de las emisiones y la aplicación de las obligaciones de entrega respecto de las actividades de transporte marítimo se aplican teniendo en cuenta diversos porcentajes. Así, se tiene en cuenta el 50% de las emisiones procedentes de los buques que realicen viajes con origen en un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro y que lleguen a un puerto de escala situado fuera de la jurisdicción de un Estado miembro, el 50% de las emisiones procedentes de buques que realicen viajes desde un puerto de escala situado fuera de la jurisdicción de un Estado miembro y que lleguen a un puerto de escala bajo



jurisdicción de un Estado miembro, el 100% de las emisiones procedentes de buques que realicen viajes desde un puerto de escala bajo jurisdicción de un Estado miembro y que lleguen a un puerto de escala bajo jurisdicción de un Estado miembro, y 100% de las emisiones procedentes de buques que se encuentren en un puerto de escala bajo jurisdicción de un Estado miembro. El seguimiento, la verificación y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte marítimo se realizarán de conformidad a lo establecido en la normativa de la Unión Europea, en particular en el Reglamento (UE) 2015/757, o las norma que lo sustituyan, y, en su caso, en la normativa de desarrollo de esta Ley. Sin perjuicio de las competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico respecto al RCDE UE, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible aprobará los planes de seguimiento y controlará el cumplimiento de las obligaciones de seguimiento, notificación y verificación de sus emisiones de gases de efecto invernadero y aplicará las medidas correctoras pertinentes en relación con los buques de compañías navieras responsabilidad de España. Las empresas navieras, por los motivos convenientemente recogidos en el considerando 32 de la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, podrán reclamar el reembolso de los costes derivados de la entrega de derechos de emisión a la entidad directamente responsable de las decisiones que afecten a las emisiones de gases de efecto invernadero del buque.

El **capítulo XI – artículos 49 a 61** - contiene la regulación del nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y otros sectores denominados “sectores adicionales.” A partir del 1 de enero de 2025, las entidades reguladas que desarrollen alguna de las actividades y que generen las emisiones especificadas en el **anexo II bis** deberán contar con autorización de emisión de gases de efecto invernadero expedida en su favor y realizar el seguimiento de sus emisiones. A partir de 2026 notificarán antes del 30 de abril de cada año, el informe anual correspondiente a sus emisiones anuales. Asimismo, deberán presentar, el 30 de abril de cada año entre 2028 y 2030, el porcentaje medio de los costes relacionados con la entrega de derechos de emisión con arreglo al presente capítulo que repercutieron a los consumidores el año anterior, de conformidad con la normativa de la Unión. Hay que destacar, para el caso de los hospitales, la posibilidad de establecer compensaciones financieras para aquellos que no dispongan de autorización de emisión o no estén excluidos del RCDE UE en virtud de la disposición adicional cuarta, por los costes que se les traspasen como consecuencia de la entrega de derechos de las entidades reguladas. Se habilita al Gobierno para llevar a cabo mediante Real Decreto la regulación sobre compensaciones financieras.

Se introduce un nuevo **capítulo XII (artículos 62 a 67)** del anteproyecto de ley) sobre disposiciones específicas referentes al Mecanismo de Ajuste en Frontera por carbono (MAFC) establecido por el Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Este mecanismo se erige como un complemento del RCDE UE al aplicar una serie de normas equivalentes a las importaciones en el territorio



aduanero de la Unión de las mercancías a que se refiere el artículo 2 del dicho Reglamento.

En el caso de España, se designa al Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico como autoridad competente para cumplir las funciones y obligaciones derivadas del MAFC. La aplicación de este mecanismo requiere de la estrecha colaboración entre las autoridades aduaneras y el Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico junto con la Comisión Europea.

La aplicación del MAFC se inicia mediante un periodo transitorio que se extiende del 1 de octubre de 2023 al 31 de diciembre de 2025. En el **artículo 64** se describe el procedimiento a seguir durante este periodo para la corrección de los informes que deben ser presentados por importadores o representantes aduaneros indirectos. Los **artículos 65 a 67** establecen el régimen sancionador de aplicación durante el periodo transitorio. El titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente ejerce la potestad sancionadora sobre los importadores o, en las situaciones a las que se aplica el artículo 32 del Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, sobre los representantes aduaneros indirectos establecidos en España. Cuando el Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico inicie un procedimiento de corrección según lo dispuesto en el **artículo 63** y determine que el importador o el representante aduanero indirecto no ha tomado las medidas necesarias para corregir el informe MAFC, o cuando el Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico determine, habida cuenta de la información recibida de conformidad con el apartado 3 del artículo 35 del Reglamento (UE) 2023/956, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono que el importador o el representante aduanero indirecto ha incumplido la obligación de presentar un informe, el Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico impondrá una sanción efectiva, proporcionada y disuasoria al importador o al representante aduanero indirecto de conformidad con la normativa de la Unión.

Existen dos categorías de infracciones reguladas en el **artículo 67**, de carácter grave y leve. En cuanto a las sanciones, las infracciones graves se sancionan como multa desde 30 a 50 euros por tonelada de emisiones no notificada y la publicación de las sanciones impuestas una vez que éstas hayan adquirido firmeza, así como los nombres, apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole de las infracciones. Las infracciones leves, por su parte, son sancionables con multas desde 10 a 29 euros por tonelada de emisiones no notificada.

Respecto a las disposiciones adicionales de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se modifica la **disposición adicional primera** para añadir la referencia expresa a que, en el caso de las instalaciones del ámbito de aplicación de esta ley que lleven a cabo actividades contempladas en el anexo I de la Directiva 2010/75/UE, las autoridades competentes deben adoptar medidas necesarias para que las condiciones y el procedimiento de expedición de la Autorización de Emisión de Gases de Efecto Invernadero se coordinen con los correspondientes de la expedición de la Autorización Ambiental Integrada.



Se modifica la **disposición adicional segunda** por la que se crea una comisión que ejercerá como Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París, cuya composición y funciones se determinarán mediante Real Decreto. Se eliminan las referencias en esta disposición a la antigua comisión que ha ejercido como Autoridad Nacional Designada para los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto y sus funciones. Se suprime igualmente la disposición adicional tercera, referida a los proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta por no ser de aplicación.

En la **disposición adicional cuarta** de la Ley **que pasa a ser la tercera**, se modifica el **apartado 7** de forma que el informe sobre la aplicación del régimen de exclusión de las instalaciones de bajas emisiones deberá realizarse en el año intermedio de cada periodo de asignación. A la vista de los resultados de este, el Gobierno, reglamentariamente, podrá extender la aplicación del régimen de exclusión durante el periodo de asignación siguiente, y establecer su alcance y reglas de aplicación para dicho periodo.

La **disposición adicional cuarta** mantiene su redacción enfocada a la reducción de gases de efecto invernadero procedentes de actividades no sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión. Se modifica la anterior **disposición adicional sexta**, que pasa a ser la quinta, en su apartado 1, precisando que el mecanismo de compensación de costes indirectos no debe compensar los costes indirectos incluidos en la asignación gratuita de conformidad con los parámetros de referencia establecidos de acuerdo con la normativa de la Unión.

Tras la **disposición adicional séptima**, que no se modifica salvo en su numeración ordinal, sobre prácticas contrarias a la libre competencia, actividades relacionadas con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo o abuso de mercado, se añade la **disposición adicional séptima**, para introducir las obligaciones sobre el seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de las instalaciones de incineración de residuos urbanos con una potencia térmica nominal total superior a 20 MW a partir de 1 de enero de 2024. Se añade la sujeción de estas instalaciones al régimen de infracciones y sanciones previsto en el capítulo VIII.

Se introduce la **disposición adicional octava** con objeto de que, a partir de 2027, el Gobierno pueda ampliar la actividad a que se refiere el anexo II bis a sectores que no estén enumerados en dicho anexo y aplicar el régimen de comercio de derechos de emisión de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de esta Ley a dichos sectores. La ampliación se llevaría a cabo con arreglo a lo dispuesto en la normativa vigente y siempre que la Comisión apruebe la ampliación de la actividad.

La **disposición adicional novena** se refiere al tratamiento de los casos en que una instalación que está incluida en el ámbito de aplicación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea debido al funcionamiento de unidades de combustión con una potencia térmica nominal total superior a 20 MW, modifique la titularidad de sus dispositivos de combustión y deje de alcanzar dicho umbral, sin reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en conjunto.



En la **disposición adicional decima** se prevé la realización de las modificaciones presupuestarias necesarias para incrementar los gastos de personal del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible para la provisión de los puestos de trabajo requeridos para la realización de las nuevas funciones de la Dirección General de Marina Mercante.

Se eliminan las **disposiciones transitorias primera y segunda** de la Ley 1/2005, que establecían, respectivamente, el régimen transitorio para cumplimiento de las obligaciones de entrega hasta el 30 de abril de 2021 y una referencia al uso de créditos internacionales para el periodo de comercio 2013-2020, por lo que también se reordenan los ordinales de estas disposiciones transitorias.

Se modifica la anterior **disposición transitoria tercera, que pasa a ser la primera**, regulando el régimen transitorio para la aviación durante los años 2021-2026. La **disposición transitoria segunda** contiene, por su parte, el régimen transitorio para el transporte marítimo durante el periodo 2024- 2030, que, entre otros aspectos, introduce el incremento gradual de la obligación de entrega de derechos de emisión y recoge la exención aplicable a los puertos situados en regiones ultraperiféricas, como son las Islas Canarias. La **disposición transitoria tercera** establece que a partir de 2021 no se asignarán derechos de emisión de forma gratuita a los generadores de electricidad. No obstante, se asignarán derechos de emisión de forma gratuita a la calefacción urbana y a la cogeneración de alta eficiencia, tal y como se define en la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, respecto de la producción de calor o refrigeración con objeto de satisfacer una demanda justificada desde el punto de vista económico. En cada anualidad, se adaptará la asignación total a este tipo de instalaciones para la producción de calor de acuerdo con las normas de la Unión Europea.

La **disposición transitoria cuarta** precisa que las cuestiones referidas al consumo de biomasa y a sus emisiones asociadas, reflejadas en los párrafos 1 y 3 del Anexo I de esta ley, se aplicarán a partir del 1 de enero de 2026.

La **disposición transitoria quinta** faculta a la Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París para realizar las funciones relacionadas con los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto, hasta que el gobierno, mediante real decreto, desarrolle las funciones de la Autoridad Nacional Designada.

El artículo único del anteproyecto de ley incluye dos apartados por los que se modifican dos disposiciones finales de la Ley 1/2005 así como nueve apartados que añaden o modifican anexos en la Ley 1/2005. Así, se modifica la **disposición final segunda** para recoger expresamente la incorporación total de la Directiva (UE) 2023/958 así como la Directiva (UE) 2023/959. Se modifica la **disposición final tercera** habilitando al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la ley, así como sus anexos para adecuarlos a los cambios que introduzca la normativa de la Unión Europea en materia de comercio de derechos de emisión.



En cuanto a los anexos, se introducen las modificaciones pertinentes en el **anexo I** relativo a las “categorías de actividades y gases incluidos en el ámbito de aplicación” incluyendo cambios en la tabla sobre actividades y gases de efecto invernadero para acomodarla a la nueva regulación. Se crea, asimismo, **un nuevo anexo II bis** al que remiten expresamente determinadas disposiciones de la norma, en particular, las contenidas en el capítulo XI dedicado a la regulación del nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y otros sectores denominados “sectores adicionales.” Este anexo contiene la descripción de la “actividad incluida en el capítulo XI de la Ley 1/2005.”

Por lo que se refiere al **anexo III**, se modifica el **apartado 2** de la **Parte A** “Seguimiento y notificación de las emisiones de instalaciones fijas”. En la **Parte B** “Seguimiento y notificación de las emisiones de las actividades de aviación” de dicho anexo se modifica el **apartado 1** y se suprimen los **apartados 3 y 4**.

Se incluyen **nuevos apartados (Partes) en los anexos III y IV**. Así, en el **anexo III**, se introduce la **Parte C** sobre “seguimiento y notificación de las emisiones correspondientes a la actividad mencionada en el anexo II bis”. En el **anexo IV**, se suprimen en la Parte B las “Disposiciones adicionales relativas a la verificación de datos sobre toneladas kilómetro presentados a efectos de las solicitudes de asignación a los operadores aéreos.” Todo ello en consonancia con los cambios realizados en el articulado. En el **anexo IV**, se incluye la **Parte C** sobre “comprobación de las emisiones correspondientes a la actividad mencionada en el anexo II bis”.

Finalmente, se modifica la tabla del **Anexo V sobre “sujetos afectados por las disposiciones de la ley”** que incluye ahora a las empresas navieras y a las entidades reguladas.

En cuanto a la parte final del anteproyecto de ley, éste concluye con **seis disposiciones finales**. La **disposición final primera** modifica el Régimen Sancionador del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre. En la **disposición final segunda** se incluye la modificación del apartado 1 del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, añadiendo un nuevo supuesto de cesión de datos, una nueva letra o), relativa a la colaboración con las Administraciones públicas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea en lo que respecta a las entidades reguladas de conformidad con la definición establecida en el artículo 2, letra f) de la Ley 1/2005. En la **disposición final tercera** se incluye una habilitación al Gobierno para la elaboración de un texto refundido en el plazo de 24 meses a partir de la entrada en vigor de la norma. La **disposición final cuarta** contiene la referencia a los títulos competenciales: 149.1. 13ª, 20ª, 23ª y 25ª de la Constitución Española. Se establece expresamente que se exceptúa de la aplicación del título competencial de medio ambiente la disposición adicional segunda por la que se crea una comisión que ejercerá como Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París. Se precisa, asimismo, que el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante,



objeto de modificación por la disposición final primera seguirá amparándose en los títulos competenciales previstos en la norma objeto de modificación. Del mismo modo, se indica que la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, objeto de modificación por la disposición final segunda, seguirá amparándose en los títulos competenciales previstos en la norma objeto de modificación. En la **disposición final quinta** se incluye la referencia a la incorporación del Derecho de la Unión Europea de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y de la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023. Por último, en la **disposición final sexta** se indica que la norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

III. ANÁLISIS JURÍDICO

1. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA Y RANGO DEL PROYECTO NORMATIVO

El presente proyecto normativo encuentra su justificación en la necesidad de transponer al ordenamiento jurídico español dos Directivas, de fecha 10 de mayo de 2023, que forman parte del paquete de medidas “Objetivo 55” (“Fit for 55” en inglés), que modifican la **Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo.**

Se trata de la Directiva (UE) 2023/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, así como la **Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.**

De conformidad con el principio de jerarquía normativa, la norma proyectada tiene rango y forma de ley ya que pretende modificar una ley ordinaria. La concreción de determinados aspectos abordados en la norma modificada podrán ser objeto de un desarrollo reglamentario posterior. Se ha incluido expresamente en la disposición final tercera de la norma modificada la habilitación al Gobierno para modificar los anexos de la Ley de acuerdo con la normativa de la Unión. Además, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) o, en inglés, “Carbon Border Adjustment Mechanism” (CBAM) creado por el **Reglamento UE 2023/956 del Parlamento**



Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono requiere el establecimiento del régimen sancionador concretando tanto las autoridades sobre las que recae la potestad sancionadora como la tipificación de las infracciones y las sanciones que les son aplicables, por lo que para ello es necesario una norma legal (artículo 25 de Constitución Española y artículo 27.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

2. ENGARCE CON EL DERECHO NACIONAL

El presente anteproyecto de Ley engarza con el Derecho nacional en tanto constituye la modificación de la **Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero**.

La norma proyectada pretende llevar a cabo una modificación de esta Ley para incorporar al ordenamiento jurídico la reforma del RCDE UE introducida por las Directivas 2023/958 y 2023/959. Podrá ser necesario llevar a cabo un desarrollo reglamentario posterior para aclarar o perfilar determinados aspectos que deben ser concretados por la normativa de la Unión.

Es preciso apuntar que este anteproyecto de ley contribuye al cumplimiento de los objetivos establecidos por la **Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética**, en materia de reducción de gases de efecto invernadero con miras a lograr la plena descarbonización de nuestra economía en 2050. Estos objetivos se encuentran enumerados en el artículo 3 de la norma. Establece como objetivos la reducción en el año 2030 de las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 23 % respecto del año 1990, así como alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 42 % así como un sistema eléctrico con, al menos, un 74 % de generación a partir de energías de origen renovables. Finalmente, introduce el objetivo de mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 39,5 %, con respecto a la línea de base conforme a la normativa comunitaria.

Estos objetivos se encuentran estrechamente vinculados con el régimen de comercio de derechos de emisión que se reforma en el sentido de que este constituye uno de los instrumentos que se han implementado para dar efectivo cumplimiento a aquellos.

Procede indicar, asimismo, que la afección de los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se encuentra regulada en el artículo 30.4 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo.



A nivel interno, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, ha sido objeto de desarrollo por varias disposiciones reglamentarias, como el **Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030**, el **Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030**, o el **Real Decreto 309/2022, de 3 de mayo, por el que se establece el mecanismo de compensación de costes indirectos para los sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono durante el periodo 2021-2030**. Es necesario advertir, asimismo, que la tramitación de este anteproyecto de ley que modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, ha discurrido en paralelo con la tramitación de otro proyecto normativo de rango reglamentario que afecta también a la fase IV del RCDE UE que ha sido ya aprobado. Se trata del **Real Decreto 203/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2026**. Se refiere a concreción de determinados aspectos relacionados con la asignación gratuita de derechos de emisión de los años 2026 a 2030 y de la exclusión de instalaciones durante este periodo. Este real decreto complementa la regulación establecida, con carácter general, para los años 2021- 2030 de la cuarta fase del RCDE UE y que se centraba específicamente en los años 2021-2025, por el Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030 así como en relación con los ajustes de la asignación. El anteproyecto de ley hace referencia expresa al Real Decreto 2023/2024, de 27 de febrero, para tipificar la infracción correspondiente al incumplimiento de la obligación de entrega de derechos referida en el artículo 13.1 de dicho real decreto. De este modo, en el apartado veintiuno del artículo único del anteproyecto de ley se incluye una modificación del artículo 29 apartado 2 punto 6º de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

Será necesario igualmente llevar a cabo un desarrollo reglamentario de la Ley modificada, en relación con los ajustes que deban realizarse en la asignación gratuita de derechos de emisión para las instalaciones fijas en los años 2026-2030, complementando así la regulación dada por **Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030**. Dicha modificación deberá estar en línea con las novedades introducidas en Directiva 2003/87/CE por la Directiva (UE) 2023/958 y la Directiva (UE) 2023/959. Para ello es necesario que se adopte a nivel de la Unión Europea la modificación del



Reglamento Delegado (UE) 2019/331 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, por el que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Consta que este reglamento ha sido modificado mediante el Reglamento Delegado (UE) 2024/873 de la Comisión, de 30 de enero de 2024, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/331 en lo que respecta a las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión (Publicado en DOUE 4 abril de 2024).

Por último, es preciso señalar que **no quedará derogada disposición normativa alguna como consecuencia de la aprobación de este anteproyecto de ley** por el que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

3. ENGARCE CON EL DERECHO DE LA UE

Este anteproyecto de ley se encuentra **alineado con la normativa de la Unión Europea en materia de Cambio Climático**. Es preciso recordar que la regulación de la Fase IV del RCDE UE, que abarca los años 2021-2030, dio lugar a la aprobación de la **Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814**. Fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 19 de marzo de 2018 y entró en vigor el 8 de abril de 2018. La Directiva (UE) 2018/410 fue transpuesta en nuestro ordenamiento jurídico mediante una pluralidad de normas, entre las que destaca la modificación llevada a cabo por la **Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes**. Se adoptaron también normas de desarrollo a nivel nacional que han incidido particularmente en la regulación de los años 2021-2025 de la fase IV del RCDE UE.

Con posterioridad, el Pacto Verde Europeo, aprobado en diciembre de 2019, estableció una nueva estrategia de crecimiento de la Unión Europea situando la sostenibilidad en el centro de las políticas europeas con el objetivo de hacer de la Unión el **primer continente climáticamente neutro en el año 2050. Dicho objetivo ha sido recogido en la Ley Europea del Clima** en concreto, en el Reglamento (UE) 2021/1119, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.o 401/2009 y (UE) 2018/1999 y plasmado en el año 2023 en un ambicioso conjunto de expedientes legislativos conocido como **paquete de medidas**



«**Objetivo 55**» que busca reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero de la Unión en al menos un 55 % para 2030, con respecto a los valores de 1990. Forman parte de este paquete **las dos directivas comunitarias** de fecha 10 de mayo de 2023 («DOUE» núm. 130, de 16 de mayo de 2023) que modifican la Directiva 2003/87/CE y que deben ser transpuestas a nuestro ordenamiento jurídico mediante una nueva modificación de la Ley 1/2005. Como ya se ha indicado, se trata de la **Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023** por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, y la **Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023** que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión. La versión española de la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, ha sido objeto de una corrección de errores, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) de 22 de marzo de 2024. Se puede consultar en el siguiente enlace <https://www.boe.es/doue/2024/90176/L00001-00001.pdf>

Ambas Directivas son de aplicación con carácter general a partir del 1 de enero de 2024, en la cuarta fase del RCDE UE y deben ser objeto de transposición modificando la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

Hay que destacar que existen determinadas cuestiones clave en la configuración del RCDE UE que deben ser objeto de **concreción posterior por la normativa de la Unión Europea**. Por ese motivo, en el anteproyecto de Ley estas cuestiones se abordan mediante una **remisión general** a la normativa de la Unión Europea.

Recientemente ha sido publicada en el DOUE de 4 de abril de 2024 la modificación del **Reglamento Delegado (UE) 2019/331 de la Comisión**, de 19 de diciembre de 2018, por el que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Se trata del Reglamento Delegado (UE) 2024/873 de la Comisión, de 30 de enero de 2024, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/331 en lo que respecta a las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión

Se encuentra pendiente de modificación la regulación de los **Reglamentos comunitarios sobre Seguimiento y Notificación, Verificación y Acreditación, y el Reglamento de Subastas**. Estos reglamentos están siendo objeto de modificaciones por bloques de materias. A finales del año 2023, ha sido aprobado el Reglamento de



Ejecución (UE) 2023/2122 de la Comisión, de 17 de octubre de 2023, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 en lo que respecta a la actualización del seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. En materia de registros, se puede citar igualmente la modificación operada por el Reglamento Delegado (UE) 2023/2904 de la Comisión de 25 de octubre de 2023 por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2019/1122, que completa la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al funcionamiento del Registro de la Unión.

A su vez, la Comisión Europea está elaborando diversas normas nuevas que desarrollan la Directiva 2003/87/CE modificada. Se trata, en particular, de **actos delegados y de ejecución**.

4. ENTRADA EN VIGOR Y VIGENCIA

La disposición final tercera del presente anteproyecto de ley señala que su entrada en vigor se producirá al día siguiente al de su publicación en el BOE.

Es preciso indicar que el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece 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. Sin embargo, el mismo artículo 23 precisa que el comienzo de la vigencia anteriormente señalado no será de aplicación a los reales decretos-leyes ni cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconseje.

Por lo que se refiere a los plazos de transposición, el artículo 2 de la Directiva (UE) 2023/958 y el artículo 3 de la Directiva (UE) 2023/959 obligan a los Estados miembros a poner en vigor a más tardar **el 31 de diciembre de 2023** las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ambas Directivas, así como a informar de ello inmediatamente a la Comisión Europea.

El artículo 3 de la Directiva (UE) 2023/959 precisa que las medidas contenidas en la Directiva (UE) 2023/959 serán **aplicables a partir de 1 de enero de 2024**. Señala, no obstante, el **plazo máximo de 30 de junio de 2024** para poner en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en los siguientes



artículos, que se refieren, en particular, al **nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los edificios, el transporte por carretera y los combustibles para otros sectores**:

a) el artículo 1, punto 3, letra d), de la Directiva, en relación con el artículo 3, letras ae) a ai), de la Directiva 2003/87/CE, añadidas por dicho punto (tal y como consta en la corrección de errores de la versión española de la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, publicada en el DOUE de 22 de marzo de 2024).

b) el artículo 1, punto 29, a excepción del artículo 30 septies, apartado 4, de la Directiva 2003/87/CE, insertado por dicho punto, y

c) el artículo 1, punto 31, relativo a los anexos III y III bis de la Directiva 2003/87/CE, insertados por dicho punto.

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

Los títulos competenciales son los establecidos en el artículo 149.1. 13^a por el que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y en el artículo 149.1. 23^a de la Constitución Española, en relación con la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

No obstante lo anterior, aquellas materias relacionadas con el transporte marítimo y la aviación se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1. 20^a de la Constitución Española en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. Aquellas materias relacionadas con las entidades reguladas se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.25^a de la Constitución Española en materia de bases de régimen minero y energético.

Al igual que en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que este anteproyecto modifica, se exceptúa de la aplicación del título competencial de medio ambiente la disposición adicional segunda por la que se crea una comisión que ejercerá como Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París.



V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

La tramitación de la norma proyectada se rige por el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley establecido en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

V.1. Trámite de consulta pública previa

La consulta pública previa, regulada en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se realiza entre el 11 y el 26 de septiembre de 2023.

En dicha consulta se recaba la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:

- a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.
- b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.
- c) Los objetivos de la norma.
- d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

Se han recibido observaciones por parte de las siguientes entidades:

- Asociación Española de Banca (AEB)
- Asociación de Navieros Españoles (ANAVE)
- CEPSA, S.A.
- ENDESA
- Iberdrola España, S.A.U.
- International Swaps and Derivatives Association (ISDA)
- Naturgy Energy Group, S.A.

Las observaciones han sido valoradas de la siguiente manera:

Se propone modificar el artículo quinto (contenido de los acuerdos de compensación contractual) del Real Decreto- Ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública, con el fin de que las operaciones de contado sobre derechos de emisión queden claramente incorporadas entre aquéllas para las que es posible aplicar la compensación contractual. La valoración de esta observación queda pendiente ya que la propuesta



va a ser objeto de consulta por parte de la Oficina Española de Cambio Climático con los Departamentos Ministeriales competentes.

Por lo que se refiere a las observaciones relacionadas con el **RCDE UE**, se han estimado las observaciones relativas a **simplificar las cargas administrativas**, así como también la observación sobre **la agilización del procedimiento para asignar derechos procedentes de la reserva de nuevos entrantes disponible concediendo derechos gratuitos a las instalaciones que produzcan hidrógeno renovable (electrolizadores) desde 2024**. Con respecto a esta propuesta, se hará lo posible por agilizar toda la tramitación administrativa a nivel nacional tan pronto como esté adoptada la normativa de desarrollo de la UE.

No se ha estimado la observación que recomienda la inclusión del sector ferroviario español en el comercio de derechos de emisión. Ha sido descartada (opt in) por el momento a nivel nacional dado que se debe empezar progresivamente estableciendo la regulación de los nuevos sectores.

Siguiendo con las observaciones del RCDE UE, han quedado pendientes de valorar aquellas que recomiendan **no extender al periodo 2026- 2030 la exclusión del RCDE UE de instalaciones conforme a los artículos 27 y 27 bis de la Directiva UE 2023/959**. No se pueden valorar de momento ya que a la vista de los resultados del informe al que se refiere la D.A.4^a, apartado 7, de la Ley 1/2005, podría ser pertinente prorrogar la exclusión del RCDE UE respecto de determinado tipo de instalaciones. Cabe señalar que, en relación con la exclusión, se ha estimado la observación según la cual se recomienda no apoyar la exención del RCDE UE contenida en el apartado 3 del artículo 27 bis.

En cuanto a las observaciones que recaen sobre **la regulación del nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los edificios, el transporte por carretera y otros sectores**, se han estimado las observaciones que proponen que el nuevo régimen sea gestionado por la Administración General del Estado así como la propuesta consistente en establecer el 30 de abril como la fecha límite para presentar los informes sobre los datos de emisiones del año anterior.

Se ha estimado parcialmente la propuesta consistente en la publicación de informes anuales por parte del MITECO explicando el funcionamiento del sistema. Por lo que se refiere a la observación sobre los cambios en la autorización de emisiones de gases de efecto invernadero, se intentará concretar el contenido de la autorización de modo que los cambios en los planes de seguimiento afecten lo menos posible a la autorización.



Se ha desestimado una observación que trasciende el alcance propio de la norma a transponer y que será abordada en la regulación del Reglamento sobre Seguimiento y notificación. La observación consiste en asegurar el mismo tratamiento para los biocombustibles, biolíquidos y combustibles de biomasa utilizados para la combustión y para el biogás añadido en la red de gas natural que el otorgado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 de la Comisión.

Por lo que se refiere a las observaciones que afectan a los **sectores marítimo y de la aviación**, se han estimado las observaciones que recomiendan establecer exenciones para el tráfico de conformidad con la normativa de la UE. Se ha estimado, asimismo, la propuesta consistente en incluir una disposición específica en el anteproyecto de Ley relacionada con la transferencia de costes del fletador al armador así como la que recomienda incluir la medida prevista en el considerando 34 de la Directiva UE 2023/959.

Se ha desestimado la propuesta consistente en preestablecer la utilización de los fondos que proponen incluir convocatorias anuales específica para el transporte marítimo con el fin de acelerar la transición energética e incentivar la renovación de la flota. Se debe tratar la cuestión con otros Departamentos ministeriales implicados. Se han desestimado observaciones que constituyen el objeto de otros reglamentos de la Unión tales como Fuel EU Maritime y Refuel para el sector de la aviación.

Por lo que se refiere a las observaciones sobre el **Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono**, se han estimado las observaciones que recomiendan la implantación de un régimen sancionador en el anteproyecto de ley y la aplicación por España del MAFC en toda su extensión notificando a la Comisión Europea de prácticas de elusión por parte de los importadores.

En la medida en que trascienden el alcance de la transposición se han desestimado observaciones relacionadas con la regulación del **Fondo Social para el Clima y el Fondo de Innovación**.

V.2. Trámite de audiencia e información pública

Este anteproyecto de ley ha sido sometido al trámite de audiencia e información públicas previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, entre los días 14 de noviembre y 4 de diciembre de 2023, mediante la publicación del mismo en el portal web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/ip-anteproy-ley-mod-ley-1-2005.html>)



Las entidades que han realizado observaciones son las siguientes:

- Subdirección General de Eficiencia Energética. MINECO.
- Federación Española de Asociaciones de Fundidores (FEAF)
- Asociación de Empresas de Energía Eléctrica (AELEC)
- Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)
- Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)
- ENDESA
- International Swaps & Derivatives Association (ISDA)
- UPI – Unión de Petroleros Independientes
- Asociación Española de Banca (AEB)
- Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar (AGI)
- Alianza Net-Zero MAR
- ANAVE - Asociación de Navieros Españoles
- Junta de Andalucía. DG Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático-
Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul.
- AOP
- APPA Biocarburantes
- Asociación Gas Licuado
- Autoridad Portuaria Bahía de la Algeciras
- Autoridad Portuaria de Ceuta
- Autoridad Portuaria de las Palmas
- Autoridad Portuaria de Valencia
- Autoridad Portuaria de Melilla
- Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación del Campo de
Gibraltar
- CEPSA
- Junta de Comunidades de Castilla- La Mancha. Consejería de Desarrollo
Sostenible.
- Comunidad de Madrid. Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior.
Secretaría General Técnica.
- Confederación Española de Transporte en Autobús (CONFEBUS)
- Disa Gas, SAU
- ENUSA, INDUSTRIAS AVANZADAS, S.A, S.M.E.
- FEIQUE (Federación Empresarial de la Industria Química Española)
- Instituto de las Mujeres
- Naturgy Energy Group
- REPSOL



- Grupo IAG
- Asociación Española de Cogeneración (ACOGEN).
- Cogen España (Asociación Española para la promoción de la cogeneración)
- Dirección General de Tributos. Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Sanidad. Subdirección General de Sanidad Ambiental y Salud Laboral. Dirección General de Salud Pública

Todas las observaciones han sido objeto análisis y valoración, incluidas aquellas que han sido presentadas fuera del plazo establecido. Se han recogido en el cuadro resumen de observaciones que se incluye en el expediente.

A continuación, se presenta el resultado de la valoración agrupado por materias:

Sector aéreo:

- En relación con la solicitud de asignación gratuita procedente de la reserva para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivadas de combustibles fósiles, se ha modificado la redacción del **artículo 40** haciendo remisión expresa al apartado primero de la disposición transitoria tercera. De este modo, solo quedan excluidos de asignación los vuelos con destino u origen en aeródromos situados en Estados no pertenecientes al Espacio Económico Europeo (a excepción de los vuelos con destino en aeródromos situados en el Reino Unido o Suiza). Queda claro que pueden solicitar asignación por SAF (Sustainable Aviation Fuels) aunque no estén sujetas a la obligación de entrega de derechos de emisión los vuelos referidos en el apartado 4 de la disposición transitoria tercera, esto es, vuelos entre un aeródromo situado en una región ultraperiférica de un Estado miembro y un aeródromo situado en el mismo Estado miembro, incluido otro aeródromo situado en la misma región ultraperiférica o en otra región ultraperiférica del mismo Estado.

- Se han llevado a cabo modificaciones en determinados preceptos para aclarar cuestiones competenciales:

- **Artículo 36 ter.** Este precepto no era objeto del APL, pero, como consecuencia de una observación recibida, se modifica la redacción vigente. Con carácter general, la estimación de emisiones corresponde al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a petición del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Afecta a



las emisiones sujetas a las obligaciones del art.41 del presente anteproyecto.

- **Artículo 41.** Requisitos de compensación y obligación de cancelación de unidades: El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible calculan los requisitos de compensación. Le corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico informar a 30 de noviembre a los operadores aéreos de las obligaciones de compensación. En cuanto a la obligación de cancelación, se establece expresamente que los operadores deben acreditar la cancelación ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

- **Anexo I.** Mejoras en la redacción del **punto 29** referente a Aviación en relación con los vuelos a Estados distintos de los que figuran en el acto de ejecución que la Comisión Europea debe adoptar anualmente – conforme al art. 25 bis apartado 3 de la Directiva 2003/87/CE – que contiene el listado de Estados sujetos a CORSIA.

Se introducen, asimismo, las **letras l) y m)** en el **punto 29** que habían sido incluidas en la Directiva 2003/87/CE mediante la Decisión Delegada (UE) 2020/1071 de la Comisión de 18 de mayo de 2020 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la exclusión de los vuelos procedentes de Suiza del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y el Reglamento Delegado (UE) 2021/1416 de la Comisión de 17 de junio de 2021 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la exclusión de los vuelos procedentes del Reino Unido del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.

-En el **Anexo III Parte B** se introduce expresamente que el **factor de emisión** del queroseno de aviación (Jet-A1 o Jet-A) será de 3,16 (t CO₂/t de combustible). Es aplicable a las emisiones del sector que se produzcan a partir del 1 de enero de 2024, equiparando así el factor del RCDE UE con el factor de CORSIA a partir de dicha fecha.

Sector Marítimo:

- **Derecho de reembolso.** Se ha incluido en la **parte expositiva** una referencia expresa, así como también en el **artículo 44** del anteproyecto. Se hace constar el derecho de las entidades navieras a reclamar el reembolso de los costes



derivados de la entrega de derechos de emisión a la entidad directamente responsable de las decisiones que afecten a las emisiones de gases de efecto invernadero del buque.

- En este sentido, se ha simplificado la redacción del **artículo 44** del anteproyecto. Ha sido desestimada la observación que propone hacer mención expresa al fuero aplicable en caso de conflicto judicial ya que las posibles controversias están cubiertas por las reglas de competencia del artículo 469.2 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.

- En la parte expositiva de la norma se ha citado claramente a las **Islas Canarias para remarcar que les son aplicables las exenciones a los puertos situados en las mismas**. Se indica que “la disposición transitoria cuarta contiene, por su parte, el régimen transitorio para el transporte marítimo durante el periodo 2024- 2030, que, entre otros aspectos, introduce el incremento gradual de la obligación de entrega de derechos de emisión y recoge la exención aplicable a los puertos situados en regiones ultraperiféricas, como son las Islas Canarias.”

- Se ha recibido la petición por parte de determinadas autoridades portuarias consistente en reflejar el posible impacto negativo de la inclusión del transporte marítimo en el RCDE UE en la MAIN.

- **Régimen sancionador:** Se ha modificado la redacción del **artículo 29 ter** que se estructura ahora en dos apartados. En el primer apartado de dicho artículo se tipifican las infracciones muy graves. El segundo apartado se refiere a las infracciones leves. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el título IV del libro tercero del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

ETS2 (Comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales):

- Observaciones con numerosas propuestas de corrección/ mejoras de redacción que han sido tenidas en cuenta tanto en el **artículo** como en el **Anexo II bis**. Se han introducido modificaciones en el texto para regular separadamente el contenido de la solicitud de AEGEI (art. 50) y el



procedimiento de solicitud de dicha autorización (art. 51) por parte de las entidades reguladas.

- Destaca, en particular, la observación recibida de la **DG Tributos, Ministerio de Hacienda** por la que recomienda solicitar informe a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y mejorar, en su caso, la redacción del precepto por el que se introduce una nueva excepción para permitir la cesión de datos tributarios a la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) para la correcta gestión de las entidades reguladas. Advierte que dicha disposición debería ser una disposición final y no una disposición transitoria (DT13). Dicha observación ha sido tenida en cuenta y se ha solicitado informe a la AEAT.

En su informe de fecha 19 de enero de 2024, la AEAT confirma la necesidad de ceder datos tributarios a la OECC para la identificación de las entidades reguladas y considera oportuna la inclusión de una nueva letra adicional (letra o) en el apartado 1 de artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que habilite esta cesión.

Desde la OECC se ha procedido a modificar ligeramente la redacción de la nueva letra o) para una mejor adecuación a lo dispuesto en los artículos 75 undecies y 75 quaterdecies apartado 2 del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2122 de la Comisión, de 17 de octubre de 2023, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 en lo que respecta a la actualización del seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Tratamiento de la biomasa:

- Se ha aclarado en la **Disposición Transitoria sexta** la nueva regulación introducida en los párrafos 1 y 3 del Anexo I por el presente anteproyecto de ley. Se indica expresamente que “Hasta el 31 de diciembre de 2025 será de aplicación la redacción anterior a la modificación de esta ley respecto de las cuestiones referidas al consumo de biomasa y a sus emisiones asociadas reflejadas en los párrafos 1 y 3 del Anexo I. A partir del 1 de enero de 2026 surtirá efecto la redacción dada mediante la presente Ley en los mencionados párrafos 1 y 3 del Anexo I.”

Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC):



Se ha reflejado expresamente en la parte expositiva del anteproyecto de ley que la producción de las mercancías enumeradas en el anexo I de dicho Reglamento verá reducida gradualmente su asignación anual de derechos de emisión hasta su eliminación por completo en 2034, “conforme a los porcentajes establecidos en la normativa de la Unión”.

Seguimiento, notificación y verificación (MRV):

Han sido estimadas las observaciones que se refieren a la corrección de referencias/remisiones incorrectas a determinados preceptos. (ej. Referencias incorrectas al art. 14, que han sido sustituidas en el Anexo IV por las referencias al art. 57 de la norma proyectada).

Con carácter general, no se han podido estimar aquellas observaciones que van más allá del objeto del presente anteproyecto de ley que tiene por finalidad transponer las Directivas UE 2023/958 y 959. Tampoco han sido estimadas aquellas observaciones que modifican sustancialmente la literalidad de determinados apartados de la Directiva 2003/87/CE en su versión consolidada (ej. Observaciones referidas al anexo I, punto 29, que pretende añadir determinados supuestos de excepciones que constan en las SARPS (Standards and Recommended Practices) de CORSIA y que no han sido incluidas en dicho listado por el legislador comunitario).

En fecha 4 de diciembre de 2023 se han recibido observaciones del **Instituto de las Mujeres**. No se han podido reflejar los cambios propuestos en esta modificación parcial de la Ley 1/2005, debido a la urgencia en la transposición, pero se implementarán en la próxima modificación de la ley que se lleve a cabo. . En concreto, lo que se propone es la modificación de términos que abundan en la norma de referencia: “*la titularidad*” en vez de “*los titulares*” o “*el titular*”; “*la propiedad*” en vez de “*los propietarios*” o “*el propietario*”; “*las personas participantes*” en vez de “*los participantes*”; “*la persona verificadora*” en vez de “*el verificador*”; “*quienes consumen*” en vez de “*el consumidor*”. El alcance de los cambios afectaría a un número muy elevado de artículos de la Ley 1/2005 que **no es posible abordar mediante la presente modificación dada la urgencia de la transposición**. No obstante, las observaciones formuladas se tendrán especialmente en cuenta en la siguiente modificación que se lleve a cabo de la norma mediante un texto refundido.



Tampoco ha podido estimarse la observación presentada por **ISDA y AEB**. Proponen la implementación de modificaciones en el párrafo 2.c) del artículo 5 del Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública. Platean la inclusión de una Disposición Adicional Decimoquinta en el texto del presente anteproyecto Ley. Solicita extender en la misma Disposición Adicional Decimoquinta el ámbito de aplicación del artículo 5 del Real Decreto-ley 5/2005 a las operaciones de contado sobre los derechos de emisión de terceros países ajenos al Registro de la Unión, toda vez que, entre otras razones, dichas operaciones se contratan por las entidades financieras y otras empresas de la Unión Europea al amparo de los mismos acuerdos de compensación contractual que las compraventas de derechos de emisión que figuran en dicho Registro de la Unión. Ha sido desestimada ya que no guarda relación directa con el objeto del anteproyecto, esto es, la transposición de las Directivas UE 2023/958 y 959, que se considera urgente. Se estima más oportuno que se aborde esta cuestión desde una norma del ministerio con competencias más sustantivas (Ministerio de Economía, Comercio y Empresa).

V.3. Consultas sustanciadas

Este proyecto ha sido sometido a consulta del **Consejo Nacional del Clima** y de la **Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático** el 14 de noviembre de 2023.

Se han recibido respuestas por parte de miembros de la **Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático**:

- En fecha 22 de noviembre de 2023 se ha recibido la contestación del **Ministerio de Sanidad** por la que manifiesta no tener observaciones.
- El 30 de noviembre de 2023 se han recibido observaciones por parte de la **Agencia Estatal de Seguridad Aérea (AESA)** que han sido objeto de análisis y valoración.
- Con fecha 4 de diciembre se ha recibido la contestación por parte de **la Junta de Andalucía** (Secretaría General de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul de Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul) formulando observaciones que han sido objeto de análisis y valoración.



- Con posterioridad, en fecha 5 de diciembre de 2023 ha tenido entrada en esta Oficina la contestación de la **Dirección General de Tributos** en relación con dicho trámite de audiencia formulando observaciones.
- En fecha 19 de diciembre de 2023 se ha solicitado a la **Agencia Estatal de la Administración Tributaria** el informe recomendado por la Dirección General de Tributos en su informe para que se pronuncie sobre la oportunidad de la medida. En su informe de fecha 19 de enero de 2024, la AEAT ha confirmado la necesidad de ceder datos tributarios a la OECC y considerado oportuna la inclusión de una nueva letra adicional (letra o) en el apartado 1 de artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que habilite esta cesión.

En el marco de este procedimiento, en fecha 5 de febrero de 2024 ha sido elevado el anteproyecto de ley para informe a la **Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos**. Con posterioridad, el anteproyecto ha sido remitido el 20 de febrero de 2024 al **Consejo de Ministros** en primera vuelta (a los efectos del artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre), previo sometimiento a la **Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios**. Cabe señalar que el **20 de febrero de 2024** se ha aprobado el **Acuerdo de Consejo de Ministros** por el que se autoriza la **tramitación administrativa urgente** prevista en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, del presente anteproyecto de ley.

En cuanto a la consulta al **Consejo Asesor del Medio Ambiente**, ésta se ha llevado a cabo por procedimiento escrito en virtud del artículo 13 de su reglamento de funcionamiento entre el **28 de febrero y el 8 de marzo de 2024** (8 días hábiles conforme a la declaración de urgencia). Se han recibido observaciones por parte de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (en adelante, CEOE) y por el Fondo Mundial para la naturaleza (en adelante, WWF), que han sido objeto de valoración y se describen a continuación.

Por lo que se refiere a las observaciones de **CEOE de fecha 8 marzo de 2024**, se reproducen determinadas observaciones que han sido valoradas en el trámite de audiencia e información públicas en relación con los siguientes apartados o artículos del Anteproyecto de Ley: Exposición Motivos I, párrafo 5º; Exposición de Motivos XI; artículo 16.4, artículo 26.1, artículo 36 bis; artículo 39.2, Anexos IIIA, IIIC y artículo 45, artículo 54.1. d), artículo 68, Disposición adicional 9 y Disposición transitoria 3 apartado 4. La valoración de estas observaciones consta en el Excel que recoge de forma íntegra todas las observaciones recibidas durante dicho trámite y se incluye como anexo de esta memoria.



En cuanto a las nuevas observaciones, CEOE solicita la inclusión de un segundo párrafo con la siguiente redacción en el artículo 14.5: *En particular, se deberá analizar la conveniencia de convocatorias específicas para descarbonizar el sector marítimo, mediante la mejora de la eficiencia energética de los buques, los puertos, las tecnologías e infraestructuras innovadoras y los combustibles alternativos sostenibles, como el hidrógeno y el amoníaco producidos a partir de energías renovables, y tecnologías de propulsión de cero emisiones.* No es posible estimar esta observación ya que trasciende el objeto de este anteproyecto dedicado a la transposición de las Directivas (UE) 958/2023 y 959/2023. Cabe apuntar igualmente que el uso de los ingresos se regula en la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. En particular, el artículo 30.4 de dicha Ley establece al respecto que los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero serán empleados para el cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y transición energética. Las leyes de Presupuestos Generales del Estado de cada año recogerán los créditos correspondientes en el presupuesto del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, destinándose al sistema eléctrico al menos 450 millones de euros para financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley del Sector Eléctrico, referidos a fomento de energías renovables, y pudiendo destinarse hasta el 30 % de los ingresos totales a medidas con incidencia social para paliar situaciones provocadas por la transición hacia una economía descarbonizada, o relacionadas con la vulnerabilidad a los impactos del cambio climático. Señala, asimismo, que cada año, previo informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, conforme a la normativa comunitaria en vigor se podrá destinar hasta un 25 % de los ingresos procedentes de las subastas de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero para la compensación de los efectos de los costes indirectos por las emisiones de CO₂, ligadas al consumo de electricidad, para las instalaciones en riesgo de fuga de carbono. En definitiva, esta disposición es plenamente coherente con lo establecido en la Directiva 2003/87/CE en su versión actual.

En el artículo 25.2 del texto proyectado CEOE propone añadir la siguiente redacción (en negrita): *«2. Los titulares de instalaciones fijas, los operadores aéreos las empresas navieras y las entidades reguladas de las que se derive la obligación de entrega de derechos de emisión en virtud del artículo 27 tendrán la obligación de abrir una cuenta de haberes de titular en el área española del Registro de la Unión Europea.»* La CEOE considera que el texto propuesto es demasiado taxativo por lo que considera importante aclarar este punto. Se estima parcialmente y se modifica la redacción como sigue «2. Los titulares de instalaciones fijas y entidades reguladas con autorización de emisión de gases de efecto invernadero, así como los operadores aéreos y empresas navieras de las que se derive la obligación de entrega de derechos de emisión en virtud del artículo 27 tendrán la obligación de abrir una cuenta de haberes de titular en el área española del Registro de la Unión Europea de conformidad con la normativa comunitaria en materia de Registro.



Por lo que se refiere al artículo 30.3 del anteproyecto de ley, CEOE propone la corrección de dos errores tipográficos en la redacción. Advierte al respecto que en la nueva versión del anteproyecto el artículo 29 ter no cuenta con apartados 3 y 4. Asimismo, el apartado 29 ter.2.1º. de la versión anterior se corresponde con el 29 ter.1. de la nueva versión. Se ha estimado esta observación y procedido a realizar las correcciones indicadas.

Finalmente, CEOE propone añadir el siguiente término en el artículo 44.2: *El operador comercial es el responsable último de la compra de combustible, de la explotación del buque o de ambas.*» La CEOE considera conveniente matizar que el operador comercial del artículo se refiere a la figura que ostenta la responsabilidad última de la compra de combustible, de la explotación del buque o de ambas, como se establece en el artículo 3 octies quarter de la Directiva. Se considera que la redacción informada es suficientemente clara y es acorde con el sentido de la Directiva.

En segundo lugar, por lo que se refiere a los comentarios procedentes de la **WWF** en respuesta al procedimiento escrito del Consejo Asesor de Medio Ambiente (CAMA). Con carácter general, WWF considera que debe adelantarse la fecha final de la asignación gratuita derechos de emisión a 2026 para todos los sectores “pudiendo, por razones de impacto potencial en la economía doméstica, extender la asignación gratuita en el sector de la calefacción urbana hasta el año 2030 y atendiendo, en todo caso, a una reducción progresiva de asignaciones durante el periodo 2026-2030.” Considera, asimismo, que la obligación de elaborar planes de neutralidad climática debería extenderse a todos los actores recogidos dentro del sistema. En cuanto a los ingresos obtenidos por parte de las Administraciones públicas como consecuencia de la aplicación de los sistemas de comercio de derechos de emisión y de ajuste en frontera de carbono, WWF opina que deberán ser empleados en su totalidad para fines climáticos. WWF manifiesta que lamenta que la aplicación del Mecanismo de Ajuste en Frontera para el Carbono (CBAM) deba convivir con la asignación gratuita de derechos de emisión en la UE, ya que resulta, según afirma, contraproducente a los efectos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero.

En línea con estas consideraciones generales, **WWF** ha presentado comentarios específicos sobre determinados artículos del anteproyecto de ley:

- Propone un cambio de redacción del artículo 14.5 con el fin de garantizar que todos los ingresos públicos, derivados del sistema de comercio de derechos de emisión y del ajuste en frontera de carbono se destinan, íntegramente, a causas climáticas. No es posible estimar esta propuesta ya que el uso de ingresos de subasta es objeto de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que en su redacción actual es plenamente coherente con las últimas reformas de la directiva, ya que prevé que todos los ingresos se destinen a la lucha contra el cambio climático, con la excepción de la compensación de costes indirectos.



- Se propone eliminar el punto 1 del artículo 16, a fin de que las instalaciones expuestas a riesgos de fugas de carbono no cuenten con un tratamiento especial frente a otras que queden recogidas dentro del ETS evitando, así, que puedan beneficiarse de recibir el 100% de su derecho de emisión a través de la asignación gratuita de derechos. Esta propuesta no se puede estimar ya que contraviene lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea.
- Por el mismo motivo tampoco es posible estimar la observación que propone modificar el artículo 16.2 para eliminar la asignación gratuita de derechos de emisión no más tarde del año 2026, y no en el año 2030 pudiendo, en todo caso, extenderse la asignación de derechos en el sector de la calefacción urbana hasta el año 2030 y no hasta el año 2034 y atendiendo, en todo caso, a una reducción progresiva de asignaciones durante el periodo 2026-2030.
- Tampoco es posible estimar – por ser contrario al porcentaje indicado en la normativa a transponer - la propuesta de redacción respecto del artículo 16.5 consistente en reducir de la asignación en casos de incumplimiento de obligaciones en materia de eficiencia energética a cero derechos gratuitos o una cantidad no inferior al 50%.
- Lo mismo sucede con la propuesta de modificación del artículo 16.6 por la que propone exigir la elaboración de un plan de neutralidad climática a los titulares de las instalaciones incluidas en RCDE independientemente de si superan o no el percentil 80 de emisión y que propone excluir cualquier asignación de derechos gratuitos en los supuestos en los que se produzca un incumplimiento de dicha obligación. Cabe incidir especialmente aquí en que no se puede negar a los titulares de las instalaciones un derecho que la directiva les reconoce, sobre todo cuando ello supondría una clara distorsión del mercado interior, alterando la competencia entre instalaciones del mismo sector industrial en función del Estado miembro de ubicación. El régimen de comercio de derechos de emisión persigue un grado máximo de armonización territorial en el conjunto de la Unión Europea.
- Por lo que se refiere a la observación referente al artículo 30.1 a) del anteproyecto, WWF propone que la multa, derivada del incumplimiento de la obligación que se refiere a la entrega de derechos exigida en el artículo 27.3., establezca un precio base de 100€ por cada tonelada emitida en exceso durante el año de entrada en vigor de la presente Ley estableciendo, a su vez, un % de crecimiento anual en el precio de la tonelada (independiente al ajuste del IPC) que refleje el coste climático acumulado, y que permita activar de forma efectiva una mayor ambición en la reducción de emisiones por parte de los sectores afectados que, de forma reiterada, no cumplan con las obligaciones establecidas. Cabe señalar al respecto que de acuerdo con la Directiva 2003/87/CE la sanción por exceso de emisiones toma en consideración el año 2013. Establece en el artículo 16.4 (y así consta en el artículo 30.5 párrafo segundo del anteproyecto de ley) que dicha sanción en relación con derechos de emisión expedidos a partir del 1 de enero de 2013 aumentará de acuerdo con el Índice de Precios al Consumo Europeo.
- No se considera oportuna la propuesta referente al artículo 35.1 que propone que, en lo que corresponde a las instalaciones fijas sujetas al sistema europeo de comercio de



derechos de emisión, sea la propia Secretaría de Estado de Medio Ambiente quién, de igual manera que para el resto de los supuestos recogidos en la Ley, ejerza la potestad sancionadora, y no las Comunidades Autónomas, a fin de asegurar una igualdad de criterios de sanción aplicables en todo el territorio nacional. Las CCAA han asumido desde el inicio la potestad sancionadora respecto de determinadas materias del RCDE.

- En cuanto a la observación que afecta al artículo 39.2, no es posible alterar el sentido de la redacción ya que se transpone la Directiva (UE) 958/2023 en lo referente a la reserva de derechos gratuitos para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivadas de combustibles fósiles.
- Del mismo modo, no se puede modificar la redacción del artículo 41 bis letra d) en el sentido propuesto por WWF ya que la normativa a transponer establece expresamente la posibilidad de solicitar por el operador aéreo de forma justificada la no divulgación de datos determinados en el caso de que dañe sus intereses comerciales.
- No es posible estimar la observación que propone eliminar en la disposición transitoria quinta a la cogeneración de alta eficiencia de la asignación de derechos gratuitos de emisión ni tampoco, como supuesto de mínimos, a aquellas instalaciones de cogeneración de alta eficiencia cuya producción principal de energía vaya destinado al consumo eléctrico. Esto supondría contravenir de forma expresa las reglas de asignación armonizadas aplicables al periodo 2021-2025.

Finalizado el trámite de audiencia, consta que la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP) ha presentado alegaciones al anteproyecto de ley de fecha 8 de mayo de 2024 dirigidas al Consejo de Estado:

- AOP ha advertido de un error en la nueva redacción dada al punto 3º) del art. 30.4.a) de la Ley 1/2005, de marzo. De este error ha informado el Consejo de Estado en su dictamen y se ha procedido a la corrección.
- AOP ha solicitado mencionar en los correspondientes Anexos y en el artículo 45 de la Ley 1/2005 el acto de ejecución al que se hace referencia en el artículo 14.1 de la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión, en su redacción dada por la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023. Se trata de una observación que ha sido desestimada en el trámite de audiencia e información pública pues no se considera necesario hacer una remisión expresa a dicho acto en el texto.

Por último, AOP ha manifestado que la transposición de la Directiva (UE) 2023/959 al ordenamiento jurídico español debería contemplar los términos de la aplicación del RCDE 2 en las Islas Canarias. Expone que en su redacción actual el Anteproyecto incorpora el literal de la Directiva (UE) 2023/959, que no incluye ninguna previsión expresa sobre la eventual singularidad territorial de los Estados miembros, incluida las Islas Canarias. Esto genera -según afirma- una incertidumbre interpretativa sobre el ámbito territorial de aplicación del



RCDE 2 en España que debería, a su juicio, ser evitada en la redacción definitiva de la Ley. A este respecto hay que indicar que la Directiva no ha introducido ningún tipo de excepción para las regiones ultraperiféricas. Por ello el anteproyecto de ley no ha reflejado ninguna particularidad respecto de las Islas Canarias.

V.4. Informes recabados

Remitido el anteproyecto de ley a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE), se han recibido observaciones del **Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de fecha 26 de enero de 2024**. Analizadas las mismas, se ha simplificado la redacción del apartado 5 de la disposición transitoria cuarta del anteproyecto de ley. Se han recibido, asimismo, observaciones del **Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, de fecha 29 de enero de 2024**, que no han podido ser estimadas en la medida en que el anteproyecto de ley no modifica la Ley 1/2005 en lo que respecta al tratamiento de las instalaciones para investigación, desarrollo y experimentación, que siguen excluidas. En cuanto a las que queman exclusivamente biomasa, la Directiva que se transpone ha incluido modificaciones que deben trasladarse necesariamente a la Ley 1/2005. Ha sido desestimada igualmente la observación referente al informe verificado anual sobre los datos del nivel de actividad del año precedente correspondientes a las subinstalaciones en las que esté dividida la instalación, ya que no queda justificado en qué medida el contenido podría tener implicaciones sobre la Oficina de Control de las Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión. Se recuerda que las obligaciones que constan en el capítulo VI se producen ya desde el año 2005. Asimismo, por resultar contrario a lo establecido en la Directiva UE 2023/958 ha sido desestimada asimismo la observación que propone que se revise la eliminación de la regulación sobre la asignación de derechos gratuitos procedentes de la reserva especial.

Asimismo, se han recibido observaciones por parte de la **Dirección General de la Marina Mercante de fecha 31 de enero de 2024**. Tras su análisis, se ha modificado la definición de “puerto de escala” contenida en el **artículo 2 letra ad)** del anteproyecto de ley. Se ha procedido a la sustitución del término “buque de alta mar” por “buque de operaciones en medio marino” por resultar este último término, procedente de la traducción del término inglés "offshore ship", impreciso y ambiguo, y por coherencia con la terminología empleada en materia de hidrocarburos en Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino. Se ha aclarado este cambio de terminología en la **exposición de motivos**. Asimismo, se han realizado cambios de carácter formal o subsanaciones en la redacción de los artículos 1; 31 bis; 36; 43; 45.1 y 47 así como en el anexo V del anteproyecto de ley.



Con fecha 31 de enero de 2024 se ha recibido una observación del **Ministerio de Economía y Empresa** que considera que el análisis de impacto debe ser reforzado para poner de manifiesto las implicaciones económicas para los nuevos sectores sujetos al comercio de derechos de emisión. En atención a esta observación, este aspecto ha sido abordado en profundidad en el apartado correspondiente al **impacto económico** de la presente memoria.

Con posterioridad, han sido analizadas las observaciones de fecha **2 de febrero de 2024** por parte del **Ministerio de Hacienda**. Se ha desestimado la observación que propone incluir “únicamente” en el artículo 63.2 del anteproyecto de ley (en relación con la responsabilidad de las autoridades aduaneras de gestionar el acceso al registro transicional MAFC en España) dado que la introducción de este adverbio podría dar lugar a la exclusión de otras tareas o funciones que no vienen incluidas de forma explícita en el anteproyecto. Se han estimado el resto de las observaciones formuladas referidas a la corrección de erratas en la exposición de motivos y en el artículo 2 del anteproyecto así como a la redacción de la disposición final sexta del anteproyecto de ley, que modifica el apartado 1 del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Con posterioridad, se han recibido **nuevas observaciones del Ministerio de Hacienda de fecha 7 de febrero de 2024** por las que solicita suprimir la disposición adicional decimosegunda del anteproyecto, así como la necesidad de hacer una valoración lo más ajustada posible de los costes de personal y de acreditar que se cuenta con la disponibilidad presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos del Capítulo I detallando, en su caso, las medidas a adoptar para la total compensación de dicho incremento de costes de personal. Se ha procedido a incluir en esta memoria una valoración ajustada y detallada de los **costes de personal** en el apartado correspondiente al **impacto presupuestario**.

Se ha recibido el **informe de fecha 15 de febrero de 2024 de la Comisión Ministerial de Administración Digital (CMAD) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico**. Ha informado favorablemente el anteproyecto de ley con observaciones. Confirma el impacto digital positivo del anteproyecto dado que se introducen nuevos sujetos objeto de regulación y nuevos procedimientos de tramitación. Considera que se deberían incorporar las adaptaciones necesarias a los procedimientos electrónicos modificados por la ley, así como incorporar los nuevos procedimientos a los que hace referencia, previa a su entrada en vigor. Sugiere el informe que se realice un estudio más detallado por personal más próximo al ámbito de negocio regulado.

Asimismo, desde la **Dirección General de Servicios del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico** se han elevado observaciones de



carácter material en el informe de fecha **15 de febrero de 2024**. Por la parte del gasto, informa que se debe incluir el personal administrativo que asumirá nuevas funciones en relación con la nueva regulación del RCDE y el coste de las cotizaciones a la seguridad social de los niveles N26 y N28 ya incluidos. Se han tenido en cuenta estas observaciones y se ha modificado la memoria en el sentido indicado. Se realiza una observación sobre la disposición adicional decimosegunda que establecía una excepción al principio general establecido en la disposición adicional trigésima tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, en relación con los costes de personal. Considerando el **informe de Hacienda de fecha 5 de marzo de 2024** se ha procedido a eliminar dicha disposición. Asimismo, en cuanto a la observación sobre la disponibilidad presupuestaria, se hace constar al respecto que sí existe disponibilidad presupuestaria.

Se ha recibido el **informe de fecha 27 de febrero de 2024 de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública en relación con la aprobación previa a que se refiere el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno**. Estima que, en tanto no se atiende a las observaciones formuladas, no procede conceder la aprobación previa al anteproyecto de ley. En concreto, informa que en la memoria se incluye el estudio de las cargas administrativas que se derivan del proyecto de norma en relación con la regulación anterior, conforme a lo establecido en el artículo 2.1 e) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. Advierte que la metodología aplicada utiliza el Modelo de Costes Estándar de la Unión Europea, cuando debería utilizarse el Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y su reducción. Asimismo, precisa que se consideran cargas administrativas las obligaciones de tipo administrativo que impone la norma a ciudadanos y empresas. Dichas obligaciones son las relacionadas en la Tabla I del Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y su reducción. Por último, recomienda incluir el apartado de cargas administrativas en el resumen ejecutivo. Se han tenido en cuenta estas observaciones y se ha procedido a modificar esta memoria, en particular, el apartado sobre cargas administrativas – incluyendo las cargas concretas a las que el informe expresamente refiere- y la ficha del resumen ejecutivo.

Mediante oficio de fecha **28 de febrero de 2024**, la Secretaría General Técnica del **Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030** ha manifestado que no se formulan observaciones. Asimismo, mediante oficio de **29 de febrero de 2024** la Secretaría General Técnica del **Ministerio de Sanidad** ha informado que no existen observaciones por parte de dicho Ministerio.

Se ha recibido el informe de la Secretaría General Técnica del **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación** de fecha 1 de marzo de 2024. Las



observaciones contenidas en dicho informe son de carácter formal referidas a esta memoria y todas ellas han sido tenidas en cuenta y se han realizado los cambios de redacción sugeridos.

En el informe de la Secretaría General Técnica del **Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades** de fecha **1 de marzo de 2023** se recoge una observación al apartado treinta y cuatro del artículo único por el que se modifica el artículo 39 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Expone que se debería revisar la eliminación de la regulación sobre la asignación de derechos gratuitos procedentes de la reserva especial introduciendo, en su lugar, la reserva de derechos gratuitos para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivados de combustibles fósiles (que estará disponible para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2030 para los vuelos subsónicos para los que deban entregarse derechos de emisión en el RCDE UE). Considera que esto podría afectar a las líneas de investigación relacionadas con las emisiones de aviación ya que podrían verse afectadas de manera indirecta. Esta observación, ya formulada en un momento anterior, no puede ser estimada ya que, como ya se explicó, ello iría en contra de la Directiva (UE) 2023/958 que se debe transponer en este anteproyecto. Establece expresamente la eliminación progresiva de la asignación gratuita a la aviación y la creación de un mecanismo nuevo de apoyo al uso de combustibles sostenibles de la aviación.

Por su parte, mediante informe de fecha **4 de marzo de 2024**, la Secretaría General Técnica del **Ministerio de Defensa** ha realizado una observación al apartado sesenta y cuatro del anteproyecto de ley, relativa a la tabla sobre actividades (punto 1 último párrafo). En concreto propone añadir: “Quedan excluidas las instalaciones de incineración de residuos peligrosos y *aquellas actividades de combustión que apoyan a las operaciones militares*”. No es posible estimar esta observación ya la exención que solicita incluir no se encuentra prevista en el texto de la Directiva (UE) 2023/959 que está transponiendo este anteproyecto. Es más, ello supondría contravenir la Directiva en cuestión. Se ha recibido el informe del **Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática** de fecha 4 de marzo de 2024, previsto en el **artículo 26.5 párrafo 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre**. Formula dos observaciones de carácter competencial que han sido tenidas en cuenta tanto en la redacción del anteproyecto de ley como de la memoria efectuando los cambios oportunos.

En primer lugar, con respecto a la **disposición final primera del anteproyecto de ley**, se ha exceptuado de la aplicación del título competencial de medio ambiente la disposición adicional segunda por la que se crea una comisión que ejercerá como Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París. Ello se debe a que la disposición adicional segunda de la Ley 1/2005, crea la Autoridad nacional de los mecanismos



basados en proyectos del Protocolo de Kioto, antigua comisión que el anteproyecto de ley suprime creando a su vez la nueva autoridad nacional anteriormente citada en el apartado 44 del artículo único. Esta observación se ha trasladado, asimismo, a la cita del título competencial que se efectúa en el preámbulo y en la memoria.

En segundo lugar, en relación con la **disposición adicional décima del anteproyecto de ley**, con el fin de evitar inseguridad jurídica respecto al régimen competencial aplicable al régimen sancionador incluido en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se ha añadido a la **disposición final primera del anteproyecto de ley** el párrafo propuesto en el informe: *“El Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, objeto de modificación por la disposición adicional décima añadida por el apartado cincuenta del artículo único seguirá amparándose en los títulos competenciales previstos en la norma objeto de modificación.”*

Posteriormente, se ha recibido el informe de fecha **5 de marzo de 2024** de la Secretaría General Técnica del **Ministerio de Hacienda** que formula dos observaciones referentes a aspectos presupuestarios y a la modificación del artículo 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria prevista en el apartado sesenta y dos del anteproyecto de ley.

Por lo que se refiere a aspectos presupuestarios, considera que existe un riesgo potencial de que la recaudación de ingresos sea inferior a las dotaciones que se prevé financiar mediante los ingresos de subastas de derechos de emisión. Entienden que, según avance el ejercicio 2024, se dispondrán de una mejor estimación de la recaudación de estos ingresos. Informa, asimismo, que se desconoce si a la fecha actual se encuentra operativo el “nuevo recurso propio de la UE” que se cita en la memoria dado el impacto que puede suponer en el ejercicio 2024, en particular, si está prevista su puesta en marcha y si está previendo su aplicación de forma retroactiva. Al respecto, procede indicar que este expediente se encuentra en fase de negociación en el Consejo y que el Departamento que lo lidera es el Ministerio de Hacienda.

Por lo que se refiere a los gastos de personal, respecto a incorporación de nuevos efectivos de la Dirección General de Marina Mercante, debe valorarse la posibilidad de la total compensación el incremento de los costes de personal mediante los mecanismos disponibles tales como el cambio de adscripción de puestos, la redistribución de efectivos o la atribución temporal de funciones. Advierte que en lo que se refiere a la creación de nuevos puestos de trabajo, hay que esperar a la aprobación de los presupuestos de 2024. Insisten en suprimir la disposición adicional 12 que establece una excepción al principio general de prohibición de incremento neto de los gastos de personal establecido en la disposición adicional trigésima tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el



año 2023, prorrogada para 2024. Se ha procedido a la eliminación de dicha disposición.

Por lo que se refiere a la modificación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria prevista en el apartado sesenta y dos del anteproyecto de ley, se propone un cambio de redacción de la letra o) del artículo 95.1 Se ha estimado esta observación y se ha procedido a modificar la redacción con los cambios indicados. Se ha estimado la observación que considera que se debe introducir la modificación del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, como una disposición final del anteproyecto de ley. Se ha procedido a la corrección de la referencia en el preámbulo al artículo 2, letra af) de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

Con posterioridad, se ha recibido el informe de fecha 8 de marzo de 2024 de la Secretaría General Técnica del **Ministerio de Industria y Turismo** por el que formula observaciones. Siguiendo las recomendaciones efectuadas se ha revisado todo el texto del anteproyecto para ajustar la redacción del mismo a las Directrices de Técnica Normativa (en adelante, DTN) aprobadas por Acuerdo de Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, y se han realizado los cambios de redacción oportunos. Asimismo, se ha sustituido, con carácter general, la referencia Unión por “Unión Europea” a lo largo del texto normativo. Se ha llevado a cabo la revisión del texto teniendo en cuenta la DTN 61. Así, en el apartado uno del artículo único se ha reproducido íntegramente el nuevo artículo 1.

En el apartado cuatro del artículo único se ha especificado que la modificación de la letra d) se refiere al apartado 1 del artículo 3. En el apartado treinta y siete se ha tenido en cuenta la redacción propuesta para introducir la modificación del artículo 41.

En relación con el apartado cincuenta, por el que se procede a añadir una disposición adicional en virtud de la cual se modifica el Régimen Sancionador del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se ha estimado la observación que plantea como alternativa introducir una disposición final en el anteproyecto de ley que operase la modificación pretendida.

En relación con el apartado cincuenta y dos, que introduce una disposición adicional por la cual “Se establece una excepción al principio general establecido en la disposición adicional trigésima tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre”, cabe señalar que se ha procedido a su supresión por lo que no se ha estimado la observación que proponía concretar a qué se refiere la excepción.

En relación con el apartado cincuenta y tres, que introduce la disposición adicional decimotercera, por la que se habilita al Gobierno para la elaboración de un texto



refundido, se ha articulado esta medida en el propio anteproyecto de ley objeto de informe mediante una disposición final.

Se ha estimado la observación formulada sobre el apartado sesenta, por el que se modifica la disposición final segunda de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, para recoger expresamente la incorporación total de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023. Propone que el contenido al que se refiere figure en el propio anteproyecto de ley de forma completa (ampliando el contenido de la disposición final segunda del APL).

En relación con el apartado sesenta y dos, que añade la disposición final sexta, por la que se modifica el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para añadir un nuevo supuesto de cesión de datos, en el supuesto de colaboración con las Administraciones públicas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE en lo que respecta a las entidades reguladas de conformidad con la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se ha estimado la observación que propone incluir el contenido en una disposición final del propio anteproyecto de ley, en lugar de introducirlo como disposición final de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

Por lo que se refiere a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, el informe de Ministerio de Industria y Turismo indica que la memoria ha de ser presentada con sus anexos que será necesario incorporar. Solicita, finalmente, que se incluya en el presente apartado de esta memoria el listado de todos los departamentos ministeriales a los que se les ha solicitado informe indicando si han formulado observaciones, mencionando en particular al MINTUR.

Se ha recibido el informe de la Secretaría General Técnica del **Ministerio de Economía, Comercio y Empresa de 14 de marzo de 2024** que ha formulado observaciones tanto a la parte expositiva como a la parte dispositiva del anteproyecto de ley. Estas observaciones han sido tenidas en cuenta y se han introducido los cambios propuestos.

A estos efectos, se ha reforzado la justificación ofrecida en el anteproyecto de los principios de buena regulación del artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En cuanto al articulado, se ha modificado la redacción del apartado uno referente al artículo 1 de la Ley 1/2005. Respecto de la observación sobre el apartado veinticuatro (artículo 29 ter) y veintiséis (artículo 30), se ha procedido a revisar la redacción del artículo 30.3, haciendo referencia expresa al artículo 29 ter eliminando así las referencias a los apartados 2,3 y 4 que han sido eliminados en la versión informada. Se corrige, asimismo, la errata en la redacción del artículo 30.3. a) 2º. Además, en la



medida en que en el artículo 29 ter sólo se tipifica una infracción muy grave por falta de entrega de derechos y no existen infracciones graves, se modifica la redacción y la estructura del artículo 30.3.

Se han estimado las observaciones relativas a los apartados cincuenta (disposición adicional décima, por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), cincuenta y tres (disposición adicional decimotercera) y setenta y dos (disposición final por la cual se modifica la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria). Estas modificaciones se instrumentan ahora por la vía de disposiciones finales al anteproyecto que ahora se tramita.

No ha podido ser estimada la observación que advierte del complejo entrecruzamiento entre los regímenes sancionadores del anteproyecto de ley y del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, ya que no hay otra forma posible de regular los tipos y las sanciones correspondientes y así se asegura el principio “non bis in idem.”

Finalmente, se ha estimado la observación que aconseja incluir en la habilitación normativa la autorización para consolidar en un texto único las modificaciones incorporadas, desde su entrada en vigor, en la Ley 1 /2005, de 9 de marzo, indicando de forma expresa y genérica que la autorización incluye la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que deban ser refundidos.

Por lo que se refiere a las observaciones sobre la memoria, el informe de **Ministerio de Economía, Comercio y Empresa** considera conveniente la realización de un análisis pormenorizado de la posible superposición del RCDE con otras cargas fiscales en los sectores afectados por el anteproyecto, con el objetivo de detectar y abordar la posible existencia de una doble carga para las empresas. No se ha podido estimar esta observación ya que trasciende el objeto de este anteproyecto de ley, cuyo fin es la correcta transposición de las nuevas Directivas relativas al régimen de comercio de derechos de emisión.

Se ha recibido el informe de la Secretaría General Técnica **del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible** de fecha 21 de marzo de 2023. Mediante el mismo, dicho Departamento solicita ser coproponente del anteproyecto de ley examinado a la vista del contenido de las modificaciones que afectan a los sectores de aviación y marina mercante, y siendo competencia de dicho Ministerio las “políticas de transporte terrestre de competencia estatal, aéreo y marítimo, a fin de garantizar una movilidad justa y sostenible” de acuerdo con el artículo 7 del Real Decreto



829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

No se puede estimar esta solicitud por distintos motivos. En primer lugar, se trata de un proyecto de carácter eminentemente medioambiental, cuyo principal objetivo es promover la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para que la UE cumpla los compromisos asumidos en materia de cambio climático. En segundo lugar, si se aceptara la coproponencia por los motivos indicados, deberían ser coproponentes también los Ministerios de Industria y Turismo, en lo que respecta a las instalaciones fijas industriales que se incluyen en el RCDE desde el inicio de este sistema, así como el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, en tanto que la normativa afecta, con carácter general, al sector empresarial, al conjunto de la economía y, en tanto regula algunos aspectos del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, al comercio; o al Ministerio de Hacienda, ya que hay un impacto presupuestario. Por otro lado, es preciso apuntar que durante la tramitación del mismo se han tenido en cuenta las observaciones de todos los ministerios afectados, no solamente en los trámites de consulta e información pública, sino también en la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos en fecha 5 de febrero de 2024. Se han incorporado los cambios propuestos tanto en la redacción de la norma como en esta memoria. Por último, la aceptación de la coproponencia ralentizaría innecesariamente la tramitación de esta norma cuya aprobación no puede demorarse más. Los textos se deben remitir a la mayor brevedad al Consejo de Estado para Dictamen y a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios para su posterior remisión al Consejo de Ministros. En este sentido, cabe recordar que mediante acuerdo de Consejo de Ministros de 20 de febrero de 2024 ha sido declarada la urgencia del procedimiento.

Asimismo, se hace una observación sobre la previsión de la memoria de análisis de impacto normativo respecto a la estimación de dotar de 22 nuevos puestos de trabajo a la Dirección General de Marina Mercante. Manifiesta que no se recoge en la memoria la procedencia de la financiación para este incremento de personal por lo que es posible que, cuando se tramiten las correspondientes modificaciones de la RPT del Ministerio para crear los puestos, no exista crédito presupuestario en la envolvente del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible para realizar las retenciones de crédito necesarias para tramitar estas modificaciones. Con respecto a esta afirmación, hay que advertir que en la versión de la memoria que se ha enviado a las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios sí se han desglosado en detalle los costes de personal. En el caso de la Dirección General de Marina Mercante se estima en 902.666,32 euros.

Considera que se debería mencionar la fuente de financiación de estos nuevos puestos necesarios, teniendo en cuenta que no podrán ser financiados íntegramente



por la envolvente del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Por lo que se refiere a la propuesta de inclusión de una previsión sobre modificaciones presupuestarias, se ha incluido en la MAIN la propuesta consistente en incluir la previsión de que se realizarán las modificaciones presupuestarias necesarias para incrementar los gastos de personal de dicho Ministerio para alcanzar la cantidad estimada para la provisión de los puestos requeridos para la realización de las nuevas funciones de la Dirección General de Marina Mercante, en el número estimado en la memoria.

En cuanto al texto del anteproyecto, en el mencionado informe del **Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible** se efectúan determinadas observaciones que han sido estimadas. Se ha incorporado íntegramente el artículo 1 en el apartado uno del artículo único del anteproyecto de ley. En el apartado cuarto, se ha especificado que la modificación recae en el artículo 3 apartado 1 letra d). En el apartado trece, se reproduce de forma íntegra el artículo 19, de conformidad con la Directriz de Técnica Normativa número 61, y se modifica la numeración de los apartados del artículo único.

El informe hace una observación sobre el apartado veinticuatro del artículo único, en el que se añade un nuevo artículo 29 ter a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, relativo a la tipificación de infracciones para el transporte marítimo. En concreto, advierte que, en su segundo apartado, se tipifica como infracción administrativa leve el incumplimiento de “cualesquiera otras obligaciones establecidas en esta ley cuando dicho incumplimiento no haya sido tipificado como infracción administrativa muy grave en el apartado precedente y no haya sido tipificado como infracción administrativa en el título IV del libro tercero del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”. Puesto que se trata de ejercicio de potestad sancionadora, considera que se trata de un tipo demasiado genérico, ya que no todo incumplimiento de ley ha de suponer per se una infracción administrativa. Por ello, se sugiere detallar más la definición del tipo. Se hace extensiva esta observación al apartado 4. 3º del nuevo artículo 29 quater introducido en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por el apartado veinticinco del artículo único del anteproyecto de ley. No es posible estimar esta observación por razones de coherencia ya que ésta es la formulación empleada en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, con carácter general, para la tipificación de infracciones de carácter leve para el resto de entidades sujetas al cumplimiento de las obligaciones del comercio de derechos de emisión.

Advierte el informe que mediante el apartado treinta y dos del artículo único del anteproyecto, se da nueva redacción al artículo 37 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Sin embargo, no se aprecian cambios de redacción a la vista del actual contenido de dicho precepto. Se comprueba que, efectivamente, este precepto no ha experimentado cambios, por lo que se ha procedido a su eliminación del anteproyecto de ley.



Del mismo modo, constata que en el nuevo artículo 51.1 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, parece haber una errata pues se hace referencia a los “apartados a) a f) anteriores”, que no aparecen en el mismo. Se procede a la corrección de esta errata. Similar apreciación se realiza respecto de los nuevos artículos 53 y 68.2 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, en los que se recoge un listado de supuestos y factores, respectivamente, pero sin numeración. Se corrigen estas erratas en los artículos señalados, así como en el artículo 66. En el artículo 66.2 se procede a sustituir la cita del artículo 64 por el artículo 65 que se refiere al procedimiento de corrección del informe MAFC durante el periodo transitorio.

Se estima la observación referente a la disposición adicional décima contenida en el apartado cincuenta del artículo único del anteproyecto. De acuerdo con la DTN 59, se procede a su inclusión como una disposición final en el anteproyecto de ley. Lo mismo con respecto a la disposición adicional décima que se añade a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, para modificar el Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Se incluye como una disposición final en el anteproyecto de ley.

Se estima la observación en relación con el apartado cincuenta y tres que introduce una nueva disposición adicional decimotercera en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que contiene una habilitación para la elaboración y aprobación de un texto refundido y se mejora la redacción en base a los criterios propuestos. Se incluye como una disposición final del anteproyecto de ley de conformidad con la observación formulada.

En cuanto a la observación sobre la disposición transitoria tercera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, modificada por el apartado cincuenta y cinco del artículo único del anteproyecto de ley, que prevé un régimen transitorio para la aviación de 2021 a 2026, advierte que contiene previsiones desde 2013, se procede a modificar el título de la disposición como “Régimen transitorio para la aviación.”

Se ha estimado la observación sobre el apartado sesenta del artículo único del anteproyecto de ley que modifica la disposición final segunda de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, relativa a la incorporación del Derecho de la Unión Europea, para recoger las nuevas Directivas de 2023. Afirma que no consta la transposición de la Directiva original: Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003. En realidad, tal y como se recoge en la actual disposición final segunda del anteproyecto de ley, es esta norma la que incorporaría las nuevas Directivas modificativas. La Ley 1/2005, de 9 de marzo, incorporó en su momento la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre, y así ha de constar en su disposición final correspondiente. Por ello, se sugiere no modificar la redacción de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.



Del mismo modo, se estima la observación en relación con el apartado sesenta y uno del artículo único que modifica la disposición final tercera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, ampliando la habilitación a favor del Gobierno para modificar los anexos de la Ley “de acuerdo con la normativa de la Unión”. Se ha procedido a detallar y a concretar la habilitación para la modificación de los anexos de la ley por vía reglamentaria.

Se ha estimado parcialmente la observación que hace referencia a la remisión general a la “normativa de la Unión” en varias de las modificaciones del artículo único. No se ha podido especificar la normativa de la Unión Europea referente a la aviación a la que remite el artículo 41 sobre requisitos de compensación y obligación de cancelación de unidades ya que la misma todavía no ha sido objeto de concreción. Sí se ha especificado la normativa para el artículo 61 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, en materia de acreditación de verificadores.

Se ha estimado la observación en relación con el apartado setenta del artículo único. Advierte que se suprimen los puntos 15 y 16 del Anexo IV de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que corresponden a las “Disposiciones adicionales relativas a la verificación de datos sobre toneladas-kilómetro presentados a efectos de las solicitudes de asignación a los operadores aéreos”. Se sugiere detallar que dichas disposiciones que se suprimen corresponden a esos puntos 15 y 16.

Se estima, asimismo, la observación referente a la nueva Parte C del Anexo IV que el apartado setenta y uno del artículo único añade a la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Se completa el nombre de la Comisión del punto 12.a). Se trata de la Comisión Europea.

Se atiende igualmente la observación que propone la revisión de las citas normativas a lo largo del texto del proyecto, de acuerdo con la Directriz de Técnica Normativa 80. Se efectúan los cambios oportunos en todo el texto y en esta memoria. Se corrigen, asimismo, las erratas detectadas en el anteproyecto.

Finalmente, por lo que se refiere a las observaciones sobre la memoria de análisis de impacto normativo, ha sido ajustada esta memoria a las observaciones realizadas sobre el texto del anteproyecto de ley. Si bien, se ha desestimado la inclusión del papel del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible como coproponente por los motivos expuestos anteriormente. Se han incluido los informes de los ministerios del artículo 26.5 en el cuerpo de la memoria y se han adecuando las denominaciones de los Ministerios en función del momento en que se solicitara el informe y los cambios operados en el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, tanto en el cuerpo de la memoria como en el resumen ejecutivo.



Se ha recibido el informe del **Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana** de fecha 25 de marzo de 2024. Señala que la Directiva (UE) 959/2023, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, viene a reconocer el posible incremento de los costes de la energía y mandata a los Estados que deben tomar medidas para paliar la pobreza energética. Afirma que este tipo de medidas no son descritas o recogidas en el texto, por lo que se considera que debe producirse una plasmación de éstas, en la manera en la que el Ministerio para la Transición Energética y el Reto Demográfico, en el ejercicio de sus competencias, considere oportuno. En este sentido, consideraría aceptable que fuera recogida en la parte expositiva de la norma y la MAIN la forma en la que el Departamento proponente piensa tomar medidas para reducir el impacto negativo que la repercusión de los costes puede tener en los consumidores finales, tal y como mandata la Directiva transpuesta. Se ha procedido a incluir una referencia al Fondo Social para el Clima en la exposición de motivos del anteproyecto de ley.

Finalmente, se ha recibido informe de la Secretaría General Técnica del **Ministerio de Trabajo y Economía Social** de fecha 1 de abril de 2024. Informa el anteproyecto en sentido favorable sin observaciones al contenido de la norma proyectada.

Con posterioridad a la remisión de los textos a la Secretaría General Técnica del MITECO para continuar con la tramitación del anteproyecto, se ha recibido el informe de fecha 9 de abril de 2024 de la **Dirección General de Política Energética y Minas adscrita a la Secretaría de Estado de Energía** del MITECO. En su informe realiza una serie de observaciones.

El informe de la Dirección General de Política Energética y Minas considera que cualquier referencia que recoja el anteproyecto de ley a los combustibles de aviación debe realizarse en los términos “combustibles sostenibles de aviación” definidos en el Reglamento (UE) 2023/2405 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible (ReFuelEU Aviation). Del mismo modo, para los combustibles sostenibles marítimos, se debe realizar la referencia en los términos del Real Decreto 376 /2022, de 17 de mayo, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los biocombustibles, biolíquidos y combustibles de biomasa, así como el sistema de garantías de origen de los gases renovables, y de la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables. No resulta posible estimar esta observación ya que el anteproyecto de ley transpone la terminología exacta contenida en la Directiva (UE) 958/2023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023. Se trata de una terminología muy medida.

Por otra parte, se formula una observación que pone de manifiesto las dificultades para establecer la comparativa entre el cálculo reducción de emisiones y la reserva de derechos de asignación gratuita. Indica que el artículo 40 permite a los operadores



solicitar derechos de asignación gratuita al consumir combustibles sostenibles de aviación y marítimos. Al respecto, el informe considera oportuno tener en cuenta que los combustibles sostenibles de aviación y marítimo generan emisiones de gases de efecto invernadero, aunque sean reducidos. Señala que se debe establecer el mecanismo que permitirá comprobar que los combustibles sostenibles de aviación y marítimos cumplen con las pruebas de sostenibilidad y con los requisitos de reducción de emisiones establecidos al amparo de Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (DERII), o al menos, la habilitación para la definición de dicho mecanismo. Cabe señalar al respecto que la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, faculta a la Comisión Europea a adoptar actos delegados para abordar las cuestiones indicadas (en los artículos 3 quater.6 y 14.1). Además, procede indicar que en el anteproyecto de ley ya se hace referencia a la normativa de la Unión y no es posible profundizar al respecto en el texto pues se trata de evitar conflictos con el marco europeo.

Con posterioridad, se hace una observación respecto de las obligaciones de eficiencia energética contenidas en el artículo 16. Se observa que si bien cuando se aprobaron las directivas objeto de trasposición aún no se había aprobado la Directiva 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955, a partir del 10 de octubre de 2023, esta última ya está en vigor, por lo que el informe considera conveniente tenerla en cuenta. En cuanto a dicha observación, cabe señalar que el artículo 16 transpone literalmente artículo 10 bis apartado 1 modificado por la Directiva UE 2023/959 que cita expresamente el artículo 8 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. Se comprueba que esta norma se encuentra, actualmente, en vigor y no se considera oportuno hacer referencia a otras normas que, aunque sean posteriores, no aparezcan expresamente en la normativa a transponer.

En idéntico sentido, el informe de la Dirección General de Política Energética y Minas emite una observación respecto a la asignación gratuita de derechos a la calefacción urbana y cogeneración de alta eficiencia que se regula en la disposición transitoria quinta. Indica que cuando se aprobaron las directivas objeto de trasposición en este anteproyecto de ley sometido a informe aún no se había aprobado la Directiva 2023/179, del Parlamento Europeo y del Consejo, 13 de septiembre de 2023. Indica que sería conveniente tenerla en cuenta dado que ya se encuentra en vigor. Pues bien, la remisión en la disposición transitoria quinta a la Directiva 2012/27/UE se considera suficiente para definir la cogeneración de alta eficiencia a la que se refiere dicha disposición. Es más, la redacción dada se corresponde con la literalidad del artículo 10bis apartado 4, primer párrafo, de la Directiva 2003/87/CE, en su redacción



anterior a la modificación operada por las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959. Esta disposición se mantiene en vigor hasta 2025 incluido, y es preciso mantener en los mismos términos que la Directiva 2003/87/CE la referencia que se hace a la definición de cogeneración de alta eficiencia que se estableció en la Directiva 2012/27/UE.

Se ha recibido el **informe de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública** de fecha **17 de abril de 2024** por el que se otorga la **aprobación previa** al anteproyecto de ley de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En fecha 18 de abril de 2024 desde la Oficina Española de Cambio Climático se ha solicitado a la Secretaría General Técnica del MITECO la continuación de la tramitación y la remisión urgente de los textos al Consejo de Estado. Se ha adjuntado la memoria actualizada, así como el texto del anteproyecto de ley que incluye un cambio en el apartado treinta y ocho del artículo único del anteproyecto de ley. En concreto, se modifica ligeramente el artículo 44.3 para aclarar que el derecho al reembolso de la empresa naviera surge respecto a las emisiones que se produzcan desde el 1 de enero de 2024. Se aclara, de este modo, la fecha en la que nace dicha obligación para que no sea necesario deducirla de la conexión entre el artículo 27.2 dedicado a la obligación de entregar derechos de emisión y la disposición transitoria cuarta que establece el régimen transitorio para el transporte marítimo durante los años 2024 a 2026. Ambos preceptos transponen, respectivamente, los artículos 12.3 y 3 octies ter introducidos en la Directiva 2003/87/CE por la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023.

V.5. Dictamen del Consejo de Estado

El Consejo de Estado ha emitido con carácter urgente el Dictamen nº 752/2024 relativo al presente anteproyecto de ley a fin de que pueda seguir la tramitación del objeto de la consulta formulada. Dictamina que el anteproyecto sometido a consulta puede ser elevado al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de Ley una vez tenidas en cuenta las observaciones formuladas con **carácter esencial** a la **proyectada tabla de actividades del anexo I** y a la **proyectada Parte B del anexo III** de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y consideradas las restantes, en especial, las contenidas en las **letras C.3), C.4) y E.) de la consideración V** de dicho dictamen.

Las observaciones formuladas han sido tenidas en cuenta y se han introducido los cambios en la redacción del anteproyecto y de esta memoria de la siguiente manera:

A. Por lo que se refiere a las **observaciones relativas a la memoria**, se ha incluido en el apartado III de la misma que no quedará derogada disposición normativa alguna



y se analizado en el apartado IV el impacto de la norma sobre la competencia y la unidad de mercado y sobre las pequeñas y medianas empresas, dejando claro que en el análisis por sectores realizado en los párrafos anteriores se ha hecho especial hincapié al impacto que la modificación proyectada tendrá en sectores específicos del tráfico marítimo y en regiones muy dependientes de esta actividad.

Desde el punto de vista del **impacto social**, se ha analizado el impacto de la norma proyectada desde la perspectiva de la Agenda 2030 con especial referencia al Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 13 que consiste, precisamente, en tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Se han **eliminado las incorrecciones** advertidas por el Consejo de Estado como la afirmación de que el Anteproyecto no está contemplado en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para el año 2024. Se ha seguido la recomendación del Consejo de Estado de realizar una evaluación ex post. Se acota eso sí, la evaluación a las normas adoptadas en materia de comercio de derechos de emisión para el periodo 2026-2030. Se ha completado, asimismo, la memoria con una referencia más amplia a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética.

Por lo que se refiere a la observación sobre el impacto presupuestario de la norma, se ha trasladado la cuestión planteada a la Dirección General de Marina Mercante. En su contestación de fecha 30 de mayo de 2024, dicha Dirección General ha propuesto la inclusión en el anteproyecto de ley de una disposición adicional (que se ha introducido como disposición adicional decimoprimer) para llevar a cabo las modificaciones presupuestarias necesarias para incrementar los gastos de personal del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible para la provisión de los puestos de trabajo requeridos para la realización de las nuevas funciones de la Dirección General de Marina Mercante.

B. En cuanto a las **observaciones formuladas que afectan al texto normativo**, se ha sustituido la cita de las directivas de la Unión Europea por una referencia a las normas de derecho interno que las han incorporado al ordenamiento jurídico español. Se han corregido, asimismo, determinadas citas que deben hacerse a la Directiva 2003/87/CE en su versión consolidada.

En la **exposición de motivos**, se ha tratado de realizar un ejercicio de simplificación de aquellos párrafos que poseen un grado de detalle más propio de una memoria del análisis de impacto normativo que de la exposición de motivos de una ley. Se ha citado brevemente el Fondo de Innovación en su papel de fondo de inversión que ha sido reforzado por la Directiva 2023/959/UE. Se han citado los objetivos que la Ley de Cambio Climático y Transición Energética ha fijado en su artículo 3, los cuales están



estrechamente vinculados con el régimen de comercio de derechos de emisión que se reforma, recordando que la afección de los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero está regulada en el artículo 30.4 de dicho cuerpo normativo.

En cuanto al articulado, en el **artículo 16.5** se ha modificado el tiempo verbal en consonancia con el artículo 10 bis apartado 1 de la Directiva 2003/87/CE. En atención a la observación del Consejo de Estado se ha **suprimido la modificación del apartado 5 del artículo 23.**

Respecto a la observación que afecta a la **disposición final primera del anteproyecto que modifica los artículos 307.4 y 308.4 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante**, se ha trasladado la misma a la Dirección General de Marina Mercante. Según argumenta el Consejo de Estado es necesario que la autoridad consultante extreme la cautela al delimitar los regímenes sancionadores aplicables a las empresas navieras, evitando tipos parcialmente coincidentes y/o abstractos que puedan dar lugar a problemas aplicativos o, eventualmente, incluso a la vulneración del principio del non bis in ídem. A tal efecto, indica que se debe concretar el tipo descrito en la nueva letra c.bis) del apartado 4 del artículo 307 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En su respuesta de fecha 30 de mayo de 2024, la Dirección General de Marina Mercante considera, entre otros, que debe hacerse referencia expresa en el Preámbulo de la norma anteproyectada y en la memoria al Reglamento (UE) 2015/757 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE. Este cambio ha sido reflejado en el sentido indicado. Respecto a la redacción de los artículos sobre el régimen sancionador, ha quedado confirmada la nueva redacción del artículo 29 ter y la introducción de un nuevo tipo de infracción (nueva letra f) en el artículo 308.4 del Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, para los casos de incumplimiento **deliberado** de las normas vigentes sobre seguimiento, notificación y verificación de las emisiones procedentes del transporte marítimo.

Por lo que se refiere a la redacción del **artículo 29 quater del anteproyecto de ley**, el Consejo de Estado aconseja configurar la falta de presentación de la modificación del plan de seguimiento como infracción administrativa, distinguiendo, en su caso, entre aquella que tenga incidencia en la determinación del volumen de los derechos asignados -infracción muy grave-, la que se considere significativa de acuerdo con el derecho de la Unión pero carezca de incidencia en la determinación del volumen de



los derechos asignados -infracción grave- y la que no sea significativa según el derecho de la Unión -infracción leve-, en línea con lo establecido en los apartados 2.9.º, 3.6.º y 4.4.º del artículo 29 para las instalaciones fijas. No se ha podido atender esta observación dado que las entidades reguladas no reciben asignación gratuita de derechos de emisión y se ha comprobado que para la tipificación de la infracción se ha tenido en cuenta la redacción dada por el artículo 29 bis para los supuestos de incumplimiento de obligaciones de seguimiento por parte de los operadores aéreos, distinguiendo como infracción muy grave la falta de presentación del plan de seguimiento y como infracciones graves y leves el incumplimiento de las condiciones de seguimiento establecidas en el plan.

Se ha aclarado la **redacción de los artículos 36 ter y 41** de la norma proyectada estableciendo que la estimación de las emisiones que servirán de base para calcular los requisitos de compensación compete al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en todo caso cuando el operador aéreo no haya presentado en plazo el informe verificado sobre las emisiones del año precedente. Se aclara igualmente en el artículo 41 que las emisiones que se tienen en cuenta para el cálculo de la compensación son las verificadas o estimadas a las que se refiere el artículo 36 ter de la norma proyectada.

En cuanto a la **observación sobre el artículo 51.1 del anteproyecto**, se ha hecho remisión expresa en dicho artículo al artículo 54 (antes, artículo 55 del texto sometido a consulta) sobre planes de seguimiento en el que se ha incluido la referencia expresa al Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, sobre el seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 601/2012 de la Comisión.

Conforme a la observación del Consejo de Estado, **se ha suprimido el artículo 54** (comunicaciones al órgano competente en materia de registro) que resulta superfluo en tanto que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico es quien otorga la autorización (artículo 50.2.iii) a las entidades reguladas, acuerda su modificación (artículo 52) y declara su extinción (artículo 53).

Por lo que se refiere a la observación sobre los **artículos 65 y 66 (ahora, artículos 64 y 65 tras la renumeración llevada a cabo como consecuencia de la supresión del artículo 54 indicada en el párrafo anterior)** no se ha podido estimar ya que la redacción es conforme con el procedimiento descrito en el artículo 35 del Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.



En la **disposición final sexta** se ha optado por mantener la referencia a “la presente ley” en lugar de “ley anteproyectada” para evitar correr el riesgo de que dicha fórmula pueda quedar así reflejada en el texto definitivo que se apruebe.

En cuanto a la observación en el **Anexo I**, que tiene **carácter esencial**, según la cual, la corrección de errores Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, anunciada por el órgano instructor no ha sido publicada hasta la fecha, se ha comprobado que sí ha sido publicada en el DOUE de 22 de marzo de 2024 accesible en el siguiente enlace <https://www.boe.es/doue/2024/90176/L00001-00001.pdf>

Respecto a la observación formulada al **Anexo III**, con **carácter esencial**, se ha procedido a modificar la **redacción del apartado 1 de la Parte B del anexo III**, consagrado al seguimiento y notificación de las emisiones de las actividades de aviación tras comprobar que, efectivamente, el Anexo III bis, punto 4) letra b) establece que sustituye en la parte B, sección «*Seguimiento de las emisiones de dióxido de carbono*», en el párrafo cuarto, la última frase «*El factor de emisión de la biomasa será cero*» por «*El factor de emisión de la biomasa que cumpla los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de efecto invernadero para el uso de biomasa establecidos en la Directiva (UE) 2018/2001, con los ajustes necesarios para su aplicación en virtud de la presente Directiva, tal y como establecen los actos de ejecución a que se refiere el artículo 14 de la presente Directiva, será cero.*»

En la **disposición final tercera** se ha aclarado expresamente el significado y el alcance de la delegación legislativa que se hace a favor del Gobierno. Se ha precisado que ésta tiene por único objeto regularizar, aclarar y armonizar las previsiones de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

En la **disposición final cuarta** se ha añadido el párrafo con el tenor indicador por el Consejo de Estado, indicando que la Ley General Tributaria, objeto de modificación por la disposición final segunda, seguirá amparándose en los títulos competenciales previstos en la norma objeto de modificación.

C. Por lo que se refiere a las omisiones en la transposición:

- Se ha añadido un **nuevo apartado 7 en el artículo 16** en relación con **los ajustes de conformidad que las instalaciones que hayan recibido asignaciones gratuitas de derecho de emisión tienen que soportar cuando la suma de asignaciones gratuitas no respete el porcentaje de derechos de emisión que tienen que ser sacados a subasta, a menos que sus emisiones sean inferiores a la media del 10 % de las instalaciones más eficientes de un sector o subsector de la Unión para los parámetros de referencia pertinentes**, y sin perjuicio de las exenciones que eventualmente puedan derivar de la aplicación de las reducciones de derechos de



emisión que se hayan producido (apartados 1 y 5 del artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003).

- Se ha reflejado, igualmente, **al final de la Parte C del Anexo III la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas para coordinar los requisitos de notificación con cualquier requisito vigente de notificación**, para reducir la carga administrativa que ello pueda suponer para las empresas. Esta referencia ha sido introducida por Directiva (UE) 959/2023 que añade una parte C en el anexo IV de la Directiva 2003/87/CE.
- Se ha transpuesto, asimismo, en la **disposición transitoria tercera** la excepción a la obligación de presentar planes de seguimiento respecto a los vuelos con destino u origen en aeródromos situados en Estados no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, a excepción de los vuelos con destino en aeródromos situados en Reino Unido o Suiza, y a los vuelos entre un aeródromo situado en una región ultraperiférica y un aeródromo situado en otra región del Espacio Económico Europeo, que se puede aplicar con carácter transitorio en el sector de la aviación. Se ha comprobado, en ese sentido, que el apartado 3 del artículo 28 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, establece al respecto que *“Como excepción a lo dispuesto en el artículo 3 octies, no se pedirá a los operadores de aeronaves que presenten planes de seguimiento en los que se establezcan medidas para vigilar y notificar las emisiones respecto de vuelos a los que se apliquen las excepciones contempladas en el apartado 1, letras a) y b), del presente artículo.”*

D. Finalmente, se han tenido en cuenta y se ha procedido a la corrección de las **observaciones identificadas como formales** advertidas por el Consejo de Estado en su dictamen.

VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. IMPACTO ECONÓMICO

a) Efecto sobre la economía en general y los sectores afectados

En cuanto al impacto directo de este anteproyecto de ley sobre la Economía en general, la transposición de las Directivas introduce en nuestro ordenamiento jurídico la reforma acometida en el RCDE UE por el paquete normativo **“Fit for 55”** aprobado en mayo de 2023. Se trata de un conjunto de medidas interrelacionadas entre sí que conllevan cambios profundos y se espera que positivos para el conjunto de la Economía: la innovación, la inversión y el empleo y para la protección de los derechos de las generaciones futuras.

Este paquete normativo pretende proporcionar un marco coherente y equilibrado para



alcanzar los objetivos climáticos de la UE que garantice una transición equitativa y socialmente justa, mantenga y refuerce la innovación y la competitividad de la industria de la UE garantizando al mismo tiempo unas condiciones de competencia equitativas con respecto a los operadores económicos de terceros países y sustente la posición de liderazgo de la UE en la lucha mundial contra el cambio climático.

Es relevante hacer referencia aquí a las **evaluaciones de impacto que realizó la Comisión Europea en relación con las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959** del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, y la Comunicación de la Comisión sobre el Plan Objetivo Clima (COM(2020) 562 final), antecedente directo del paquete normativo “Objetivo 55”. En estos documentos se puede encontrar un análisis detallado. Aquí solo se van a apuntar algunos datos significativos.

Los diferentes modelos predicen una **variación del PIB de la UE que oscila entre una pérdida del 0,3% en el peor de los escenarios hasta una ganancia del 0,5% en el más optimista**. Todo ello medido con respecto al escenario de referencia en que no implanta el paquete normativo “Objetivo 55”. La variabilidad responde a la utilización de distintos modelos macroeconómicos o a la eficiencia (o falta de ella) en la utilización de los recursos que se generan al reforzarse el régimen de comercio de derechos de emisión o la implantación de regímenes de este tipo nuevo.

En materia energética, se prevé que la implantación y refuerzo de las políticas de precio al carbono se traduzcan en importantes **ahorros en la importación de combustibles fósiles** (de unos 83.000 millones de euros en el periodo 2021-2030).

Asimismo, tendrán como consecuencia una **mejora en seguridad energética**, al reducir la dependencia de la UE desde un 54,5% en el escenario de referencia, a un 52,9% en el escenario “Objetivo 55”.

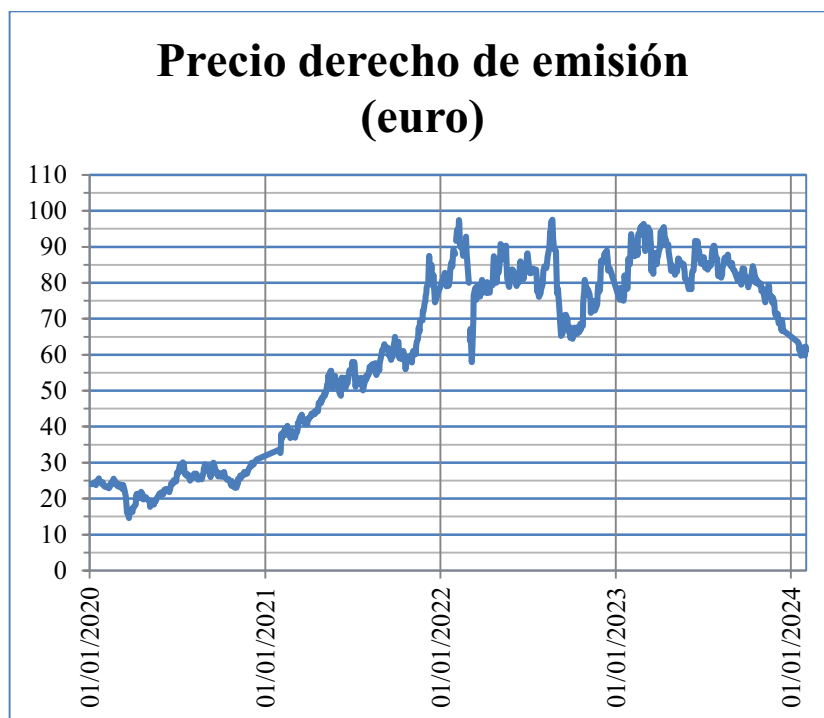
Finalmente, también cabe referirse a las evaluaciones realizadas en la actualización del **Plan Nacional Integrado de Energía y Clima**, que en parte responde al nuevo marco normativo creado por el paquete “Objetivo 55”, del que las Directivas 2023/958 y 2023/959 forman parte. El Plan actualizado impulsa la modernización de la Economía española, la protección del medioambiente, la creación de tejido productivo y empleo y la mejora de la salud de los ciudadanos. Se puede consultar a estos efectos la web de MITECO: https://www.miteco.gob.es/eu/prensa/ultimas-noticias/2023/06/el_gobierno_incrementalaambiciondelplannacionalintegradoeenergi.html y, en particular, la sección 4 del borrador de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

Seguidamente se profundiza algo más en el impacto de los grandes bloques de sectores afectados, con una breve introducción sobre la tendencia que ha seguido el derecho de emisión en los últimos meses y su posible desarrollo futuro.



Precio del derecho de emisión

Un elemento fundamental en cualquier evaluación de impacto del comercio de derechos de emisión es la evolución del precio del derecho de emisión, que está sujeto a una variabilidad significativa, como puede verse en la gráfica siguiente.



Desde hace un par de meses sigue una tendencia a la baja. El precio actualmente oscila entre los 60 y los 65 euros. En la evaluación de impacto que elaboró la Comisión cuando presentó su propuesta de modificación de la Directiva, eligió 55 EUR para 2026-2030 y 48 EUR para el nuevo RCDE2 (edificación, transporte por carretera y otros sectores). Nótese que este segundo régimen es totalmente independiente del existente en la actualidad, y la incertidumbre sobre el nivel de precios futuros es todavía mayor. No obstante, la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, prevé, entre otras medidas, la inyección de volúmenes adicionales de derechos en el mercado si se supera el umbral de los 54 EUR.

Sector de generación eléctrica

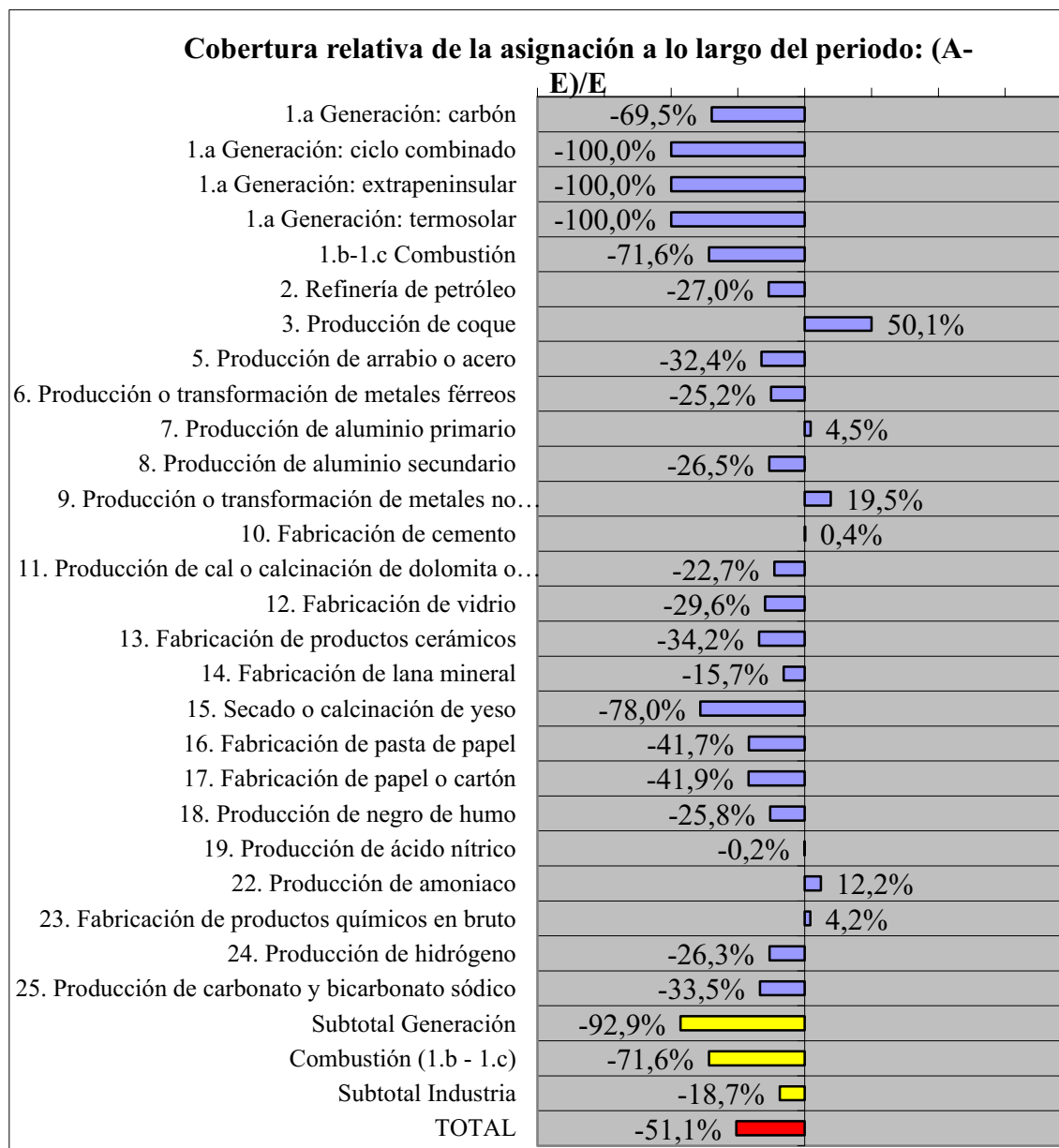
En lo que respecta a la generación de electricidad, la nueva directiva no introduce novedades. El único elemento relevante es la evolución del derecho de emisión (véase arriba).

Industria



Como consecuencia de la participación en el comercio de derechos de emisión la industria debe afrontar los costes asociados a sus emisiones, mediante la entrega de los derechos de emisión que corresponda. Asimismo, si se trata de un sector electro-intensivo, también se verá afectado por **los costes de emisión de CO2 que los generadores trasladan al coste de la electricidad**. Estos costes se reducen sustancialmente por dos vías: la asignación gratuita de derechos de emisión y la recepción de subvenciones para compensar el extracoste de la electricidad.

En 2021-2022 (datos disponibles), la industria española, en su conjunto, recibió asignación gratuita de derechos de emisión por el 81,3% de sus necesidades; el resto, un 18,7%, debió cubrirlo acudiendo al mercado secundario o a las subastas. En términos económicos, la industria recibió derechos por un valor de 2.700 millones de euros anuales y tuvo unos costes de 620 millones de euros al año (se ha usado el precio medio del derecho en 2021-2022, 66,80 EUR). La situación específica de cada sector se muestra en el siguiente gráfico.



La Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, introduce como novedades principales en lo que afecta a este análisis: 1) una reducción más rápida del número de derechos de emisión que se expide cada año, lo que podría afectar al volumen de derechos de emisión disponible para asignar gratuitamente; 2) la eliminación progresiva de la asignación gratuita en los sectores afectados por el nuevo mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC); 3) la introducción de condicionalidades para la recepción de la asignación gratuita.

Respecto de la primera cuestión señalada en el párrafo anterior, **la Comisión europea ha estimado que la disminución progresiva del volumen de derechos**



de emisión no afectará a la cantidad disponible para asignar gratuitamente antes de 2030.

Respecto de la segunda novedad, debe señalarse en primer lugar que **los sectores afectados por el MAFC** son: cemento, aluminio, hierro y acero, fertilizantes, hidrógeno y electricidad. Como se indicaba, la reducción de la asignación gratuita será progresiva. Se empezará a reducir en 2026, con un recorte del 2,5%, en 2030 alcanzará el 48,5% y se habrá eliminado por completo en 2034. La senda de disminución de la asignación gratuita tiene un paralelismo perfecto con la introducción de obligaciones a los importadores de productos MAFC. **Así pues, la industria de estos sectores podrá incrementar progresivamente el traslado de costes al consumidor, pues no se verá en desventaja competitiva respecto a los productos importados.**

En cuanto a las **condicionalidades**, nos referimos a la obligación de determinadas instalaciones industriales a aplicar las recomendaciones recogidas en sus auditorías de eficiencia energética o a elaborar un Plan de Neutralidad Climática. Si bien, la implementación de medidas asociadas puede suponer costes para estas instalaciones concretas, a medio/largo plazo se producirá **un ahorro, por la reducción de consumos energéticos por unidad de producto y/o por la menor cantidad de derechos de emisión que deberán entregarse al disminuirse las emisiones, que podrá compensarlos.**

Finalmente, otra cuestión principal en todo este análisis es en qué medida la industria será capaz de reducir sus emisiones. En la medida en que lo haga estará reduciendo sus costes bajo el comercio de derechos de emisión y mejorando su competitividad. A este respecto, recordemos que **el borrador de PNIEC** estima una reducción del 13% en 2030 respecto a 2020, lo que supondría una **disminución significativa de los costes.**

Sector marítimo

Durante el trámite de audiencia e información pública, las Autoridades Portuarias de Algeciras, Ceuta, Melilla y Las Palmas, la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación del Campo de Gibraltar y la Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar, han argumentado que sería aconsejable que la Memoria reflejase el impacto negativo que la modificación proyectada tendrá en sectores específicos del tráfico marítimo y en regiones muy dependientes de esta actividad, como Algeciras por su cercanía con Tánger y Nador.



Cabe señalar al respecto, en primer lugar, que la Comisión europea encargó al consorcio **Ricardo, E3Modelling and Trinomics** el informe “**Study on EU ETS for maritime transport and possible alternative options**”. Es un estudio muy completo, que evaluó el impacto medioambiental, económico y social de distintas opciones de políticas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte marítimo, incluyendo la que al final fue aprobada con la adopción de la Directiva.

El transporte marítimo se integra en el régimen de comercio de derechos de emisión en 2024. La **implantación es progresiva**: solo se requerirá la entrega de derechos de emisión por el 100% de las emisiones sujetas a este régimen a partir de 2026. Al igual que ocurre con otros sectores, no habrá asignación gratuita de derechos de emisión. Cabe esperar que las compañías navieras trasladen, al menos parcialmente, los costes asociados a la participación en el régimen de comercio de derechos de emisión, como puede ser el debido a la compra de los derechos de emisión, a la utilización de combustibles alternativos o a la inversión en soluciones tecnológicas para reducir las emisiones. A este respecto, en el informe Ricardo, E3Modelling and Trinomics se hace una **estimación del impacto en el precio de determinados productos**. El resumen de los resultados se presenta en la siguiente tabla.

Table 4-47. Summary table of impacts on commodity price and demand from open ETS

Commodity	Change in price (%)		Change in demand (%)	
	2030	2050	2030	2050
Crude oil	0.2%	0.6%	0.0%	-0.1%
Refined petroleum products	0.5%	0.1 to 1.3%	0.0 to -0.4%	-0.1 to -1.0%
Natural gas	0.4 to 0.5%	0.5 to 1.3%	0.0%	-0.1%
Iron ore	0.3 to 0.7%	0.8 to 1.8%	-0.1 to -0.2%	-0.2 to -0.4%
Iron and steel	0.3 to 0.4%	0.6 to 1.1%	-0.1 to -0.6%	-0.4 to -1.5%
Cereals	0.3 to 0.6%	0.8 to 1.6%	0.0 to -0.2%	0.0 to -0.5%
Perishable goods	0.0 to 0.4%	0.0 to 1.0%	0.0 to -0.3%	0.0 to -0.8%
Office and IT equipment	0.2 to 0.4%	0.4 to 1.0%	-0.1 to -0.4%	-0.3 to -1.0%
Motor vehicles	0.0 to 0.4%	0.0 to 0.9%	0.0 to -0.1%	0.0 to -0.3%
Organic chemicals	0.0 to 0.3%	0.0 to 0.6%	0.0 to -1.0%	0.0 to -2.4%

En segundo lugar, hay que destacar que la evaluación de impacto de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, reconoce la posibilidad de prácticas evasivas debido a la inclusión del transporte marítimo en el RCDE UE. El riesgo se estima en un 8,2% con un precio del derecho de emisión de 50 euros (actualmente el precio se sitúa en el entorno de los 65 euros). **No obstante, esta estimación no tiene en cuenta que en la versión definitiva de la Directiva se**



introdujeron medidas específicas para reducir este riesgo, como es la definición de “puerto de trasbordo”. La Comisión también estimaba el impacto de integrar el transporte marítimo en el RCDE UE en la subida de los precios de diversos productos, que para 2030 se situaban en el intervalo 0,0%-0,6%, según el producto de que se tratase. Por otro lado, la Comisión llama la atención sobre las **exenciones fiscales** que actualmente aplican a los combustibles utilizados en el transporte marítimo, lo que puede entenderse como una subvención de facto a combustibles fósiles contraria a los objetivos del Pacto Verde Europeo. Al igual que con el resto de los asuntos afectados por la transposición de estas Directivas, los detalles se encuentran en las evaluaciones de impacto de la Comisión Europea referidas más arriba y citadas en el *Impact Assessment Report* que acompañó a la propuesta que luego se convirtió en la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023. Asimismo, cabe hacer referencia a dos estudios más por su relevancia en este campo y que incluyen en su análisis el **caso del puerto de Algeciras y otros puertos españoles:**

- “All aboard! Too expensive for ships to evade the EU carbon market”. Diciembre de 2020. Elaborado por Transport and Environment. Como puede deducirse del propio título de este estudio, en él la conclusión principal es que el **riesgo de evasión es limitado**.
- “Study of the effects of the EU ETS regulation in the distribution of container traffic in spanish ports”. Diciembre de 2022. Encargado por Puertos del Estado a la consultora CENIT. En este caso se estudian rutas específicas transoceánicas (trasatlánticas y de lejano oriente). La conclusión general es que a medio-largo plazo, con precios en el nivel 150€-250€ (recordemos que actualmente nos movemos en torno a 65 euros), resulta rentable un cambio de modelo con desplazamiento de la actividad hacia puertos vecinos de terceros países.

Finalmente, es preciso señalar que en el caso del transporte marítimo se prevé una **batería de exenciones que van a aplicar, hasta 2030, y que son de especial interés para España**. Afectan a los viajes que conectan la península con las Islas Canarias y con las islas de menos de 200.000 habitantes (todas menos Mallorca).

Aviación

En el caso de la aviación, la principal novedad es la eliminación progresiva de la asignación gratuita de derechos de emisión. En 2024, la reducción de la asignación gratuita alcanzará el 15%, en 2025 el 50% y en 2026 habrá desaparecido. Este cambio en el tratamiento del sector de la aviación se justifica en la capacidad del sector para trasladar el coste del derecho de emisión al usuario, al menos para los vuelos de radio largo, donde no hay una alternativa de transporte claro. Para los vuelos de radio corto,



se pone en **plano de igualdad al transporte aéreo y el ferrocarril** en cuanto se da cuenta por completo de los costes medioambientales del primero.

Veamos un ejemplo del impacto de esta medida en el precio de los billetes de avión. Tomando aquí como referencia los 55 euros que se mencionaban en el primer apartado, un vuelo Madrid-Berlín, por ejemplo, tendría a partir de 2026 un sobrecoste de 14 euros para el billete de ida y vuelta. Desde un punto de vista práctico, debe tenerse en cuenta que actualmente la asignación gratuita solo cubre alrededor de un 35% de las emisiones que se producen. Ello significa que, de esos 14 euros de sobrecoste, el 65% (unos 9 euros), ya está siendo repercutido por el operador en el precio del billete.

Asimismo, la ampliación del ámbito del RCDE UE a partir del año 2024, que incorpora vuelos de ámbito internacional entre un aeródromo situado en una región ultraperiférica en el sentido del artículo 349 del TFUE y un aeródromo situado en otra región de un Estado del Espacio Económico Europeo, implicará un sobrecoste del billete directamente proporcional a las emisiones de tales vuelos. Hasta el 31 de diciembre de 2023 estas emisiones estaban exentas respecto de la obligación de entregar una cantidad de derechos de emisión equivalente a las emisiones producidas. Desde un punto de vista económico el precio del billete de un vuelo Gran Canaria – Frankfurt se verá incrementado en 25 euros aproximadamente por billete de ida y vuelta considerando el precio del derecho en 55 euros. Por último, debe recordarse que **los vuelos que conectan la península con las Islas Canarias están exentos de la obligación de tener que entregar derechos de emisión.**

Por otro lado, en la reforma de la Directiva se crea una **bolsa de 20 millones de derechos de emisión (1.100 millones de euros)** que se van a repartir entre los operadores aéreos que utilicen combustibles sostenibles de aviación.

Sectores afectados por el RCDE2

En el nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para la edificación, el transporte por carretera y otros sectores (principalmente, pequeña industria), no habrá asignación gratuita de derechos de emisión. Al mismo tiempo, se trata de sectores en los que, con carácter general, **no hay un riesgo de fugas de carbono, es decir, de deslocalización de la actividad**: las necesidades de climatización o de movilidad no se pueden desplazar a terceros países. Ello implica que la consecuencia fundamental de la implantación de este nuevo régimen será el traslado del coste asociado a la emisión de CO2 al consumidor final.

Tomando como referencia un valor del derecho de emisión de 48 euros (véase discusión arriba), el impacto en el precio del litro de gasolina sería de 11 céntimos, lo que equivale, aproximadamente a una subida del 9%. En el caso del gas natural,



estaríamos hablando de un coste adicional de 0,008737 EUR/kWh, que incrementaría la factura final en un 12%. Lógicamente, en la medida en que el transporte y la climatización se produzca mediante formas de energía descarbonizadas (movilidad eléctrica, bomba de calor), estos sobrecostes no se producirán, del mismo modo, no se deberían producir cuando se utilice, como combustible, biomasa que cumpla con los criterios de sostenibilidad y reducción de emisiones de la normativa europea. Recordemos que el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima incluye objetivos muy ambiciosos de penetración del **vehículo eléctrico y de rehabilitación de viviendas**. En este contexto es interesante advertir que el anteproyecto de Ley transpone la obligación de las entidades reguladas de informar sobre el porcentaje medio de costes relacionados con los derechos de emisión que se repercuten a los consumidores. La Comisión Europea debe evaluar los informes presentados e informar anualmente al Parlamento y Consejo Europeo.

Dado que el nuevo régimen de comercio de derechos de emisión trasladará el coste directamente sobre los **usuarios finales**, es crítico vigilar que no se producen efectos regresivos sobre los colectivos más vulnerables. Con este fin se ha creado el **Fondo Social para el Clima**. Se ha establecido para el periodo 2026-2032, con un volumen total estimado de 65.000 millones de euros, de los que algo más de 6.800 corresponderán a España. Cada Estado miembro deberá elaborar **un plan social para el clima**, que incluirá medidas e inversiones para reducir la dependencia de combustibles fósiles y puede también incluir apoyo en forma de ayuda directa a la renta, hasta un total del 37,5% del plan. Asimismo, cada Estado miembro deberá cofinanciar su Plan aportando un 25% de los recursos requeridos. Hasta el 15% del montante nacional se puede transferir a otros fondos (cohesión, por ejemplo), siempre que se mantenga la finalidad de luchar contra el cambio climático. Así pues, a través de este Fondo parte de los ingresos que se obtengan en el nuevo régimen de comercio de derechos de emisión se destinarán a **reducir, de forma estructural o coyuntural, las emisiones de los sectores afectados y, en consecuencia, los costes para los consumidores**.

b) Efecto sobre la competencia

Siguiendo el Anexo IV de la Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 2005 se puede afirmar que no **se derivan impactos significativos sobre la competencia** por los siguientes motivos:

- **No se limita el número o la variedad de los operadores en el mercado:** No se otorgan derechos de forma exclusiva a un único operador; no se establece un sistema de licencias, permisos o autorizaciones para operar en el mercado,



si bien sí que se exige, pero de forma sistemática para las actividades reguladas, disponer de una autorización de emisiones de gases de efecto invernadero; no se limita la capacidad de ciertos tipos de operadores para ofrecer sus productos; no se eleva de forma significativa los costes de entrada o de salida del mercado para un operador y no se crea una barrera geográfica a la libre circulación de bienes y servicios.

- **No se limita la capacidad de los operadores para competir:** No se controla o influye mediante la regulación, de forma sustancial, sobre los precios de los productos; no se limita a los operadores las posibilidades de comercializar o promocionar sus productos; no se exigen normas técnicas o de calidad de los productos que resultan más ventajosas para algunos operadores que para otros y no se otorga a los operadores actuales en el mercado un trato diferenciado con respecto a los nuevos entrantes.
- **No se reducen los incentivos de los operadores para competir:** Lógicamente, se introduce de forma intencionada la variable medioambiental como un elemento que puede suponer una ventaja competitiva en la medida en que el operador realice su actividad con un impacto menor en términos de emisiones de gases de efecto invernadero. No se genera un régimen de autorregulación o corregulación; no se exige o fomenta la publicación de información sobre producción, precios, ventas o costes de los operadores; no se incrementan los costes para el cliente de un cambio de proveedor, reduciendo la movilidad del consumidor y no se genera incertidumbre regulatoria para los nuevos entrantes.

c) Efecto sobre la unidad de mercado y la competitividad

De conformidad con lo establecido en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Con carácter general, en la norma proyectada se preserva el **principio de necesidad y proporcionalidad** establecido en el artículo 5 de la Ley 20/2013, en tanto que la exigencia de requisitos para el desarrollo de una actividad que genere las emisiones especificadas en el anexo I, en términos, por ejemplo, de establecimiento de las obligaciones de seguimiento, notificación y verificación, se justifica en la necesidad de la salvaguarda, una razón imperiosa de interés general de las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las



actividades de servicios y su ejercicio, en particular, la protección del medio ambiente. Dichos requisitos son proporcionados a la razón imperiosa de interés general invocada, la protección del medio ambiente.

Cabe señalar que en la letra a) de este apartado de la memoria se ha reflejado de **forma pormenorizada el impacto en todos los sectores afectados** por la reforma del RCDE UE. Entre otros aspectos, se han puesto de manifiesto y han sido objeto de análisis los relativos a la unidad de mercado y a la competencia en base al *Impact Assessment Report* que acompañó el borrador de lo que luego se convirtió en la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023.

d) Efecto sobre la pequeña y mediana empresa

Con carácter general, no se establecen disposiciones que conduzcan a considerar que la aplicación del RCDE UE se traduce en una incidencia diferente en las empresas en función de su tamaño. No obstante, sí hay algunas consideraciones que deben realizarse y que pueden entenderse como positivas para las PYMES:

- Definición de las actividades afectadas: En la mayoría de los casos, las actividades afectadas por el régimen de comercio de derechos de emisión se definen aplicando umbrales relacionados con la capacidad de producción, número de vuelos realizados, emisiones anuales, o tamaño del buque. El propósito es regular el máximo de emisiones con la menor carga administrativa posible.
- Exclusión de pequeños emisores: La norma proyectada mantiene la posibilidad de optar por la exclusión en favor de las pequeñas instalaciones para el periodo de asignación 2026-2030. De este modo, para el próximo periodo de asignación que comienza en 2026, España continúa haciendo uso de la posibilidad de exclusión de pequeños emisores que permiten los artículos 27 y 27 bis de la Directiva 2003/87(CE). La disposición adicional cuarta ha sido desarrollada reglamentariamente a través del Real Decreto 503/2024, de 21 de mayo.

Los regímenes de exclusión – de aplicación a las instalaciones de menor tamaño (artículos 27 y 27 bis de la Directiva)- tienen entre sus objetivos reducir las cargas de las instalaciones de pequeño tamaño, por ejemplo, evitando las cargas asociadas a tener cuenta en el Registro de la Unión o simplificando las obligaciones seguimiento, notificación y verificación asociadas a la participación en el RCDE UE. En términos de cargas, éstas se reducen tanto para la Administración como para los pequeños emisores.



- Normas simplificadas para el seguimiento, notificación y verificación de las emisiones. En el régimen de comercio de derechos de emisión (sea en la propia Ley o en reglamentos delegados de la Comisión Europea) se prevé la aplicación de requisitos simplificados para el seguimiento, notificación y verificación de las emisiones cuando se trate de pequeños emisores. Esta simplificación es independiente de la relativa a los regímenes de exclusión, pues afecta a instalaciones industriales que no han sido excluidas, a operadores aéreos y a entidades reguladas.

Las cuestiones que se acaban de indicar hacen referencia al volumen de emisiones, capacidad de producción, tamaño del buque... no al tamaño de la empresa. No obstante, dado un sector o actividad, en muchos casos habrá correlación entre esos parámetros y el tamaño de la empresa. En base los argumentos señalados en los párrafos anteriores, cabe considerar que la norma proyectada presenta un impacto positivo sobre las PYME.

2. IMPACTO PRESUPUESTARIO

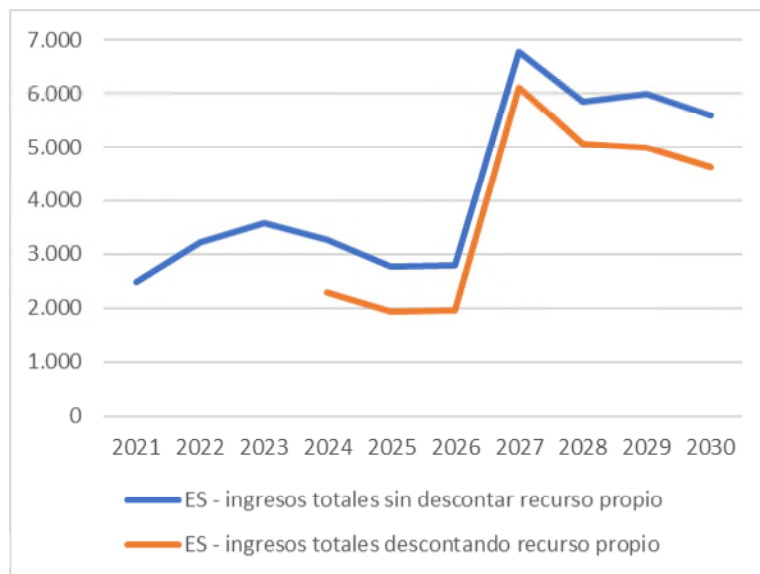
Esta normal puede tener un **impacto presupuestario adicional, tanto desde el punto de vista de los gastos como de los ingresos.**

1. Ingresos

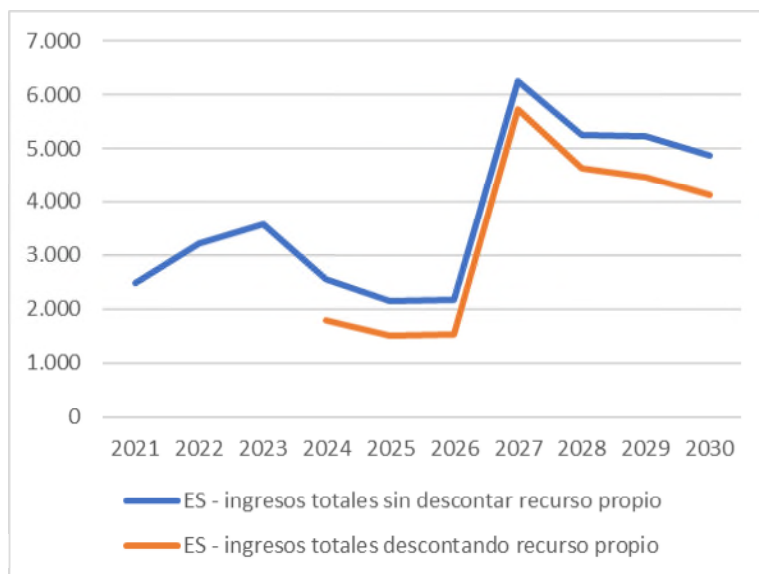
En lo que respecta al impacto presupuestario en los ingresos, seguidamente se presentan varias simulaciones de los recursos que obtendrá el Estado en las subastas de derechos de emisión. Debe en primer lugar advertirse que la incertidumbre asociada es muy grande. Los datos definitivos de ingresos van a depender del precio del derecho de emisión en el régimen actual y en el que se crea para la edificación y el transporte carretera. Asimismo, el volumen de derechos a subastar dependerá de la operación de la reserva de estabilidad del mercado (Decisión (UE) 2023/852, del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023 por la que se modifica la Decisión (UE) 2015/1814 en lo relativo a la cantidad de derechos de emisión que deben incorporarse a la reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión hasta 2030) y, por tanto, de la evolución futura de las emisiones de gases de efecto invernadero sujetas a estos regímenes.



Abajo se muestran dos gráficas con estimaciones de los ingresos por las subastas de derechos de emisión. En la primera, el precio del derecho de emisión del régimen existente es de 83,60 euros (precio medio en el año 2023) y el del nuevo régimen es de 48 euros (valor usado por la Comisión Europea en la evaluación de impacto). Se presentan dos curvas, siendo la única diferencia entre ellas que en uno de los casos se asume que a partir de 2024 se aplicará un descuento del 30% sobre los ingresos del régimen de comercio de derechos de emisión existente por la creación de un nuevo recurso propio de la UE.



En la siguiente gráfica se repite el ejercicio, pero esta vez tomando como precio del derecho de emisión del régimen existente 65 euros (valor actual en el mercado). El resto de las hipótesis se mantienen.



Lógicamente, en el primer caso las cifras de ingresos resultantes son mayores. Por lo demás, el comportamiento a lo largo de los años es parecido. La disminución inicial de los ingresos, en 2024-2026, se debe a la reducción neta de ingresos en el sistema actual, a pesar de la ampliación de su alcance. Por un lado, se incorpora el transporte marítimo desde 2024, sector en el que no habrá asignación gratuita de derechos de emisión, y se eliminará la asignación gratuita de derechos de emisión en la aviación ya en 2026; todo ello apunta a un aumento del volumen de derechos a subastar y, por tanto, de los ingresos. Sin embargo, por otro lado, se irá reduciendo de forma gradual el volumen total de derechos de emisión que se expiden, de conformidad con el aumento de la ambición climática. También afecta al nivel de ingresos que parte de lo que hubiera correspondido a los EEMM se va a destinar al instrumento REPowerEU (para el conjunto de la UE, 8.000 millones). Por otra parte, tras la reducción anual de ingresos que se observa en 2024-2026, los ingresos aumentan de forma muy notable. Aquí la clave está en la puesta en marcha del nuevo sistema de comercio de derechos de emisión para la edificación, el transporte por carretera y otros sectores.

En definitiva, en el escenario en que el precio del derecho de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión que cubre energía, industria, aviación y transporte marítimo se mantiene en promedio como en 2023 y no hay recursos propios, los ingresos a lo largo del periodo 2024-2030 se sitúan en el entorno de 4.700 millones/año. Por otro lado, si hubiera que descontar un 30% por la creación de un nuevo recurso propio de la UE, entonces los ingresos serían del orden de 3.800 millones/año. En ambos casos, el perfil temporal responde a una caída de ingresos en 2024-2026 seguido de un fuerte aumento.



2. Costes de personal

Los procedimientos que se regulan en este anteproyecto de ley tienen un impacto muy significativo en las unidades responsables de gestionarlos. En concreto, en **la Oficina Española de Cambio Climático** (en adelante, OECC) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y en la **Dirección General de Marina Mercante (en adelante, DGMM) del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible**. En particular, suponen un aumento considerable de la carga de trabajo en estas unidades, que asumen la gestión de la ampliación del régimen existente así como del nuevo régimen de comercio y del mecanismo de ajuste en frontera por carbono. Estos procedimientos deben ser atendidos incrementando necesariamente el personal actualmente al servicio en las mismas.

1) Oficina Española del Cambio Climático. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Como ya se ha señalado a lo largo de esta memoria, el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2023/958, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 y la Directiva 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 además de adecuar dicho ordenamiento a las novedades introducidas por el Reglamento (UE) 2023/956, Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.

En cuanto a su contenido, este Anteproyecto de Ley:

1. Introduce nuevas reglas para la industria y sector de generación de eléctrica con vistas a adaptar su contribución al objetivo de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 55% en 2030.
2. Crea un régimen de comercio de derechos de emisión paralelo para los sectores de transporte por carretera y edificación, que afecta a los distribuidores de combustibles, no a los usuarios finales. Arranca en 2024 con obligaciones relacionadas con el seguimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero.
3. Integra al transporte marítimo de pasajeros y mercancías en el comercio de derechos de emisión desde 2024.



4. Crea un nuevo mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC) que gravará las emisiones implícitas en los productos intensivos en carbono que sean importados en la UE.

Corresponde a la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) la aplicación, gestión y supervisión de las nuevas reglas y regímenes que se regulan en el Anteproyecto de Ley.

A) Ampliación del ámbito de aplicación del comercio de derechos de emisión para instalaciones fijas.

Como consecuencia del aumento del ámbito de aplicación del RCDE UE para instalaciones fijas se espera que se incluyan en este sistema 288 instalaciones más, entre 2024 y 2026.

Para cada una de estas instalaciones, la OECC tendría que asumir funciones de gestión administrativa (planes metodológicos de seguimiento, informes de nuevo entrante, informes de verificación, procedimientos de ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión, seguimiento del Registro de la Unión Europea), las derivadas del régimen sancionador y las vinculadas al seguimiento de los correspondientes grupos de trabajo en el marco del Consejo de la UE, así como la coordinación con la Comisión Europea.

La OECC estima que la carga de trabajo, en número de horas, debido a la asunción de estas nuevas funciones implica la creación de **2 nuevos puestos de trabajo** distribuidos en:

- 2 puestos de trabajo A1 N26.

Dicha configuración conlleva la siguiente estimación del coste en retribuciones:

Nº y Nivel	Salario anual	Total
2 x N26 A1	40.755,78 euros	81.511,56 euros

B) Nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y otros sectores



La OECC asume nuevas funciones de gestión administrativa (planes de seguimiento de GEI, autorizaciones de emisión, informes anuales de emisión de GEI, cumplimiento de las obligaciones de entrega de derechos de emisión, seguimiento del Registro de la Unión Europea), las derivadas del régimen sancionador y las vinculadas al seguimiento de los correspondientes grupos de trabajo en el marco del Consejo de la UE, así como la coordinación con la Comisión Europea.

Se han identificado, preliminarmente, alrededor de **1000 entidades reguladas** en base al análisis previo realizado junto con la AEAT, organismo competente para la aplicación de la Directiva de impuestos especiales en la mayoría del territorio nacional.

La OECC estima que la carga de trabajo, en número de horas, debido a la asunción de estas nuevas funciones implica la creación de **6 nuevos puestos** de trabajo distribuidos en:

- 1 puestos de trabajo A1 N28 y 5 puestos de trabajo A1 N26.

Dicha configuración supone la siguiente estimación del coste en retribuciones:

Nº y Nivel	Salario anual	Total
1 x N28	47.568,74 euros	47.568,74 euros
5 x N26 A1	40.755,78 euros	203.778,90 euros
TOTAL		251.347,64 euros

C) Integración del transporte marítimo de pasajeros y mercancías en el comercio de derechos de emisión desde 2024.

Las obligaciones resultantes de la integración del sector marítimo en RCDE UE afectarán, de acuerdo con el análisis previo realizado por la Agencia de Seguridad Marítima Europea, a unos **95 buques operados por 25 navieras españolas, así como alrededor de 500 empresas navieras (compañías) que operan más de 3.000 buques extranjeros.**



La OECC asume nuevas funciones de gestión administrativa (seguimiento de cuentas de empresas navieras, registro de emisiones de GEI y seguimiento anual de las mismas, coordinación con la DG de Marina Mercante, área española del Registro de la Unión Europea), las derivadas del régimen sancionador y las vinculadas al seguimiento de los correspondientes grupos de trabajo en el marco del Consejo de la UE, así como la coordinación con la Comisión Europea.

La OECC estima que la carga de trabajo, en número de horas, debido a la asunción de estas nuevas funciones implica la creación **4 nuevos puestos de trabajo** distribuidos en:

- 1 puestos de trabajo A1 N28 y 3 puestos de trabajo A1 N26.

Dicha configuración permite la siguiente estimación del coste en retribuciones:

Nº y Nivel	Salario anual	Total
1 x N28	47.568,74 euros	47.568,74 euros
3 x N26 A1	40.755,78 euros	122.267,34 euros
TOTAL		169.836,08 euros

D) Creación de un nuevo mecanismo de ajuste en frontera por carbono (MAFC) que gravará las emisiones implícitas en los productos intensivos en carbono que sean importados en la UE

Durante el periodo transitorio entre el 1 de octubre de 2023 al 31 de diciembre de 2025), la OECC asume nuevas funciones de gestión administrativa (“servicio de atención al usuario” para todos los declarantes MAFC, coordinación con Aduanas, seguimiento y gestión relativa a los informes trimestrales de los declarantes), las derivadas del régimen sancionador y las vinculadas al seguimiento de los correspondientes grupos de trabajo en el marco del Consejo de la UE, así como la coordinación con la Comisión Europea. Estas funciones irán asociadas a una mayor incidencia y carga de trabajo en preparación del periodo definitivo que comienza el 1



de enero de 2026 (medidas a implementar durante 2025), así como durante el periodo definitivo que comienza el 1 de enero de 2026, incluyendo todo el proceso de solicitud y otorgamiento de autorizaciones MAFC para todos aquellos importadores de productos MAFC, acceso al Registro MACF, venta de certificados MAFC y supervisión del cumplimiento de las obligaciones y correspondiente régimen sancionador.

En base al análisis previo realizado junto con la AEAT y Aduanas, organismo competente en la identificación de las importaciones que se realizan en España y que están sujetas a este nuevo mecanismo, se identificaron, preliminarmente, alrededor de **1300 importadores** que podrían estar sujetos a este nuevo Mecanismo, sin embargo, tras el primer trimestre desde su comienzo, desde aduanas se ha informado de más de 8.000 importadores afectados por este nuevo mecanismo.

Este es un mecanismo completamente nuevo. La OECC estima que la carga de trabajo en número de horas debido a la asunción de estas nuevas funciones implica la creación de **6 nuevos puestos de trabajo** distribuidos en:

- 2 puestos de trabajo A1 N28 y 4 puestos de trabajo A1 N26.

Dicha configuración permite la siguiente estimación del coste en retribuciones:

Nº y Nivel	Salario anual	Total
2 x N28	47.568,74 euros	95.137,48 euros
4 x N26 A1	40.755,78 euros	163.023,12 euros
TOTAL		258.160,60 euros

E) Cuadro resumen de necesidades de la OECC

Se debería poder contar con personal administrativo para apoyar en la gestión de las nuevas tareas que asume la OECC. Se requiere un mínimo de 3 puestos de trabajo C1C2 N18.

A continuación, se presenta el cuadro resumen de las necesidades de la OECC. Cabe señalar que, a fecha de la presente actualización, se ha dotado a la OECC



de tres nuevos puestos de trabajo: 1N28 y 2N26, por lo que se procede a descontarlos del total de puestos y costes resultantes:

Nº y Nivel	Salario anual	Total
3 x N28	47.568,74 euros	142.706,22 euros
12 x N26 A1	40.755,78 euros	489.069,36 euros
3 x N18 C1C2	28.016,06 euros	84.048,18 euros
TOTAL		715.823,76 euros

En cuanto a los costes de las **cotizaciones a la Seguridad Social**, estos supondrían aproximadamente un 30% de **coste adicional** (30% * 715.823,76 euros) es decir **214.747,13 euros**.

Finalmente, es preciso advertir que existe en el Departamento disponibilidad presupuestaria.

2) Dirección General de Marina Mercante (DGMM). Ministerio de Transportes, Movilidad Sostenible.

Corresponderá al **Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible** - a través de la Dirección General de la Marina Mercante - la **responsabilidad de gestión** de las obligaciones de seguimiento, verificación y notificación (MRV) de las emisiones de GEI definidas en el Reglamento (UE) 2015/757 (Reglamento MRV), de las empresas navieras. Las **nuevas funciones que la Administración marítima** respecto a las empresas navieras asignadas se concretan en las siguientes funciones y tareas:

- i. Revisar y aprobar los planes de seguimiento de las emisiones de GEI de los buques.



- ii. Controlar el cumplimiento de las obligaciones de seguimiento, verificación y notificación/registro de las emisiones; así como la revisión de los informes de emisiones de los buques y de emisiones agregadas de las empresas navieras.
- iii. Control de cumplimiento y aplicación de medidas sancionadoras, de acuerdo con lo establecido en la nueva Ley. En particular, se deberá realizar el cálculo de la estimación de emisiones en caso de empresas navieras incumplidoras, la expulsión e inmovilización de sus buques, la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores y la gestión económica de las sanciones impuestas.

Del análisis del impacto en los recursos realizado por la DGMM sobre la base de la carga de trabajo en número de horas en relación con las nuevas funciones y el incremento de empresas navieras y buques para gestionar (Impacto en la Administración marítima de la nueva normativa europea sobre emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte marítimo), se estima que son necesarios **22 nuevos puestos de trabajo** distribuidos en:

- Subdirección General de Seguridad, Contaminación e Inspección Marítima: 2 puestos de trabajo A1 N28 y 12 puestos de trabajo A1 N26.
- Subdirección General de Normativa Marítima y Cooperación Internacional: 1 puestos de trabajo A1 N28 y 2 puestos de trabajo A1A2 N26.
- Servicios periféricos de la DGMM (Capitanías Marítimas): 5 puestos de trabajo A1A2 N26.

Dicha configuración permite la siguiente estimación del coste en retribuciones:

Nº y Nivel	Salario anual	Total
3 x N28	47.568,74 euros	142.706,22 euros
12 x N26 A1	40.755,78 euros	489.069,36 euros
7 x N26 A1A2	38.698,72 euros	270.891,04 euros
TOTAL		902.666,62 euros



En cuanto a los costes de las cotizaciones a la Seguridad Social, estos supondrían aproximadamente un 30% de **coste adicional** (30% * 902.666,62 euros) es decir **270.799,99 euros**.

Se realizarán las modificaciones presupuestarias necesarias para incrementar los gastos de personal de dicho Ministerio para alcanzar la cantidad estimada para la provisión de los puestos requeridos para la realización de las nuevas funciones de la Dirección General de Marina Mercante, en el número estimado en la memoria.

3. ANÁLISIS DE CARGAS ADMINISTRATIVAS

El cálculo de las cargas administrativas se realiza conforme a lo previsto en relación con 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. Se consideran cargas administrativas las obligaciones de tipo administrativo que impone la norma a ciudadanos y empresas. Dichas obligaciones son las relacionadas en la Tabla I del Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y su reducción.

Las cargas administrativas que prevé el anteproyecto de ley afectan a los **titulares de las instalaciones fijas, los operadores aéreos y a las entidades navieras** incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y a los importadores que tienen actividad con los productos del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), así como también a las **entidades sujetas al nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los combustibles consumidos en edificios, el transporte por carretera y otros sectores adicionales**.

A continuación, se analizan las cargas administrativas que afectan a los sujetos citados.

1. Instalaciones fijas

En la actualidad, existen unas **900 instalaciones** sujetas al RCDE UE. De estas 900 instalaciones, actualmente 280 están en régimen exclusión y 620 están incluidas en el régimen general. Estos grandes números podrían, en principio, seguir siendo válidos en el futuro inmediato, y son los que se van a utilizar en el análisis que sigue



más abajo. No obstante, hay algunas novedades en cuanto a la definición del alcance, y también podrían adoptarse un enfoque distinto en cuanto a qué tipología de instalación debe ser excluida.

Como novedad, cabe señalar que la Directiva (UE) 2023/959 ha introducido en el RCDE UE a las **instalaciones de tratamiento de residuos sólidos urbanos**. En los próximos meses es probable que se consiga información y se pueda cuantificar el número aproximado. Estas instalaciones, al igual que el resto, deberán presentar un informe verificado de sus datos emisiones con carácter anual.

Asimismo, se incorporarán también algunas **instalaciones de producción de hidrógeno renovable**. Todavía no se puede cuantificar el total, pero se tratará de un número que se estima reducido frente al total número actual de instalaciones afectadas. Estas instalaciones tendrán autorización de emisión de gases de efecto invernadero AEGEI y podrán solicitar asignación gratuita. Deberán presentar un informe verificado sobre datos de emisiones.

En cuanto a los distintos procedimientos administrativos a los que están sujetos las instalaciones fijas actualmente cabe señalar los siguientes, advirtiendo que son procedimientos que se aplican ya en estos momentos, por lo que **no imponen, como tal, nuevas cargas administrativas**:

- **Obligación de solicitar una autorización de emisión de gases de efecto invernadero (AEGEI) de acuerdo con el artículo 5 de la Ley 1/2005.**

Todas las instalaciones incluidas en el régimen general deben contar con autorización de emisión de gases de efecto invernadero (AEGEI) que otorga el órgano autonómico competente. El artículo 5 establece que el titular de la instalación deberá dirigir la solicitud de autorización al órgano competente que designe la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique la instalación. Este precepto concreta el contenido de la solicitud. Debe contener la siguiente información:

- a) Identificación y acreditación de ser titular de la instalación a los efectos de lo previsto en esta Ley.
- b) Identificación y domicilio de la instalación.
- c) Descripción de la instalación para la que se solicita autorización, así como de sus actividades, incluyendo la tecnología utilizada.
- d) Las materias primas y auxiliares empleadas cuyo uso pueda producir emisiones de gases incluidos en el anexo I.
- e) Las fuentes de emisión de gases enumerados en el anexo I existentes en la instalación.
- f) Una propuesta de plan de seguimiento de emisiones que cumpla los requisitos exigidos por la normativa de la Unión Europea y nacional vigentes en cada momento.



La solicitud se acompañará de un resumen explicativo de las indicaciones especificadas en el párrafo anterior.

La **población**, entendida como los titulares de las **instalaciones incluidas** en el RCDE UE comprende en torno a **620 instalaciones**. La **frecuencia** es única. En cuanto a los **costes unitarios de la documentación** que ha de acompañar dicha solicitud, cada instalación ha de elaborar, entre otros, una **propuesta de plan de seguimiento de emisiones**.

Con arreglo al Método Simplificado de Medición de Cargas Administrativas y su reducción, las cargas administrativas se cuantifican de la siguiente forma:

- Presentación de la documentación:, supone un total estimado de 500€ por instalación (carga 10 de la tabla para la medición de costes)
- Dado que los titulares obligados son personas jurídicas, deben relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo de conformidad con el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La presentación telemática de la solicitud generará un **coste para el administrado de 5€** (carga 2 según la tabla para la medición del coste directo de las cargas administrativas de la Guía Metodológica).

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de solicitud de la AEGEI del artículo 5 de la Ley modificada</i>	
POBLACIÓN	620 solicitantes
FRECUENCIA	1 solicitud
COSTE UNITARIO	Presentación documentación: 500 euros
	Presentación telemática: 5 euros
	Total coste unitario: 505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	313.100 euros

- **Solicitud de exclusión del RCDE UE**

De conformidad con la **disposición adicional cuarta de la Ley 1/2005**, todas las instalaciones excluidas requieren algún tipo de resolución de la CA aprobando la exclusión. Para ello deberán presentar una solicitud de exclusión.



La **población**, entendida como titulares de instalaciones que solicitan la exclusión son 280 instalaciones. En lo que se refiere a la **frecuencia**, la solicitud sería única en el periodo 2026-2030 sin necesidad de renovación, por lo que la frecuencia es 0,2 (ya que dicha solicitud es suficiente para los 5 años que abarca dicho periodo) de conformidad con el Método Simplificado. Corresponde al órgano autonómico competente determinar el contenido de la solicitud de exclusión, así como, cuando corresponda, la información y documentación necesaria para completar la solicitud de exclusión. Así consta en el proyecto, que va a ser objeto de tramitación, de Real Decreto por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2026. Se puede estimar la carga administrativa en unos 28.280 euros considerando los costes de presentación de la documentación que supondrían un total estimado de 500 euros (carga 10 con arreglo a la tabla del método simplificado) y la presentación de la misma por medios telemáticos al tratarse de sujetos obligados conforme al artículo 14.2 de la Ley 39/2005. La presentación telemática supone un coste para el administrado de 5 euros (carga 2).

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de solicitud de exclusión previsto en la DA4ª de la Ley modificada</i>	
POBLACIÓN	280 solicitantes
FRECUENCIA	0,2
COSTE UNITARIO	Presentación documentación: 500 euros
	Presentación telemática: 5 euros
	Total coste unitario: 505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	28.280 euros

- **De conformidad con el artículo 27.2 y la DA 4 en su apartado 3 todas las instalaciones tienen que presentar un informe de emisiones verificado.**

La **población** afectada comprende la totalidad de las instalaciones, esto es, unas 900 instalaciones. La **frecuencia** es una vez cada año. En cuanto a los **costes**, para una instalación, el coste medio sería el siguiente:

- Auditoría o controles por organizaciones o profesiones externas (con arreglo a la carga 16 de la tabla para la medición): 1.500 euros por instalación.



- El **coste de la presentación** telemática es de 5 euros. El total de cargas administrativas que conlleva este procedimiento sobre una población estimada de 900 instalaciones asciende a 454.500 euros.

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de presentación de informes sobre datos de emisiones verificados previstos en el art. 27.2 y en la DA4 apartado 3 de la Ley modificada</i>	
POBLACIÓN	900 instalaciones fijas
FRECUENCIA	1
COSTE UNITARIO	Auditoría: 1.500
	Presentación telemática: 5 euros
	Total coste unitario: 1.505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	1.354.500 euros

- **Solicitudes de asignación gratuita de derechos de emisión conforme al artículo 19 de la Ley 1/2005.**

En cuanto a la **población**, se estima que unas 740 instalaciones solicitarán asignación gratuita de derechos de emisión. En cuanto a la **frecuencia**, se prevé una única solicitud de asignación por periodo de asignación (2026-2030), sin necesidad de renovación, por lo que la frecuencia es 0,2 (ya que dicha solicitud es suficiente para los 5 años que abarca dicho periodo).

En cuanto a la **información y documentos** que resultan necesarios para calcular la asignación de conformidad con lo exigido por la normativa comunitaria y que acompañan la solicitud de asignación, se concretan en el proyecto de real decreto por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2026.

En cuanto a los **costes unitarios de la documentación** que ha de acompañar dicha solicitud, cada instalación ha de compilar un informe de recogida de datos, en base a un Plan Metodológico de Seguimiento que ha de desarrollar. Por otro lado, ambos documentos han de ser verificados por un verificador con una acreditación concreta que ha de emitir un informe de verificación.

En la medida en que este informe debe estar auditado, el coste es de 1.500 euros (carga 16 de la tabla para la medición). La **presentación telemática** generará un



coste para el administrado de 5€ según la Tabla para la medición del coste directo de las cargas administrativas de la Guía Metodológica.

Teniendo en cuenta la población referida anteriormente de 740 instalaciones, el coste **total de las cargas administrativas** que conlleva el procedimiento de asignación gratuita para el periodo 2026-2030 se sitúa en 222.740 euros

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de solicitud de asignación gratuita de derechos establecido en el artículo 19 de la Ley 1/2005</i>	
POBLACIÓN	740 solicitantes
FRECUENCIA	0,2
COSTE UNITARIO DE PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD	Presentación de documentación (carga 10): 1.500 euros
	Presentación telemática (carga 2): 5 euros
	Total coste unitario: 1.505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	222.740 euros

A pesar de todo lo señalado anteriormente, es necesario recalcar que **la solicitud de asignación es un acto de carácter voluntario** para las instalaciones que cumplan con las condiciones de elegibilidad. Si bien implica los costes señalados en el apartado anterior, también conlleva beneficios económicos claros. Aunque la asignación gratuita que recibirán las instalaciones dependerá de diversos factores que no se conocen aun, tomando como base la situación actual, las instalaciones podrían recibir **asignaciones promedio de unos 75.000 derechos/año** (el valor individual varía mucho de un tipo a otro de instalación y circunstancias). A un valor actual de 86,21 euros el derecho de emisión, las instalaciones podrían recibir, en promedio, un bien económico por valor de 6,4 millones de euros/año. La asignación gratuita permitirá hacer frente a las obligaciones de entrega de derechos de emisión al final de cada periodo o bien ser objeto de transmisión de acuerdo con la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

2. Operadores aéreos

En total, existen cerca de **40 operadores aéreos** gestionados por España sujetos al RCDE UE que tienen obligaciones de seguimiento y notificación de derechos de emisión, así como de entrega de derechos de emisión.

Deben contar con una cuenta de haberes de operador aéreo en el área española del Registro de la Unión Europea para realizar la entrega de derechos. Todos ellos pueden solicitar asignación gratuita de derechos de emisión. La principal novedad es que la asignación (vid. Art. 38 del anteproyecto de ley) se distribuirá a los operadores



de aeronaves de manera proporcional a su porcentaje de emisiones verificadas procedentes de actividades de aviación notificadas correspondientes a 2023 aplicando el factor de reducción lineal y los porcentajes de eliminación gradual previstos en la normativa de la Unión Europea.

Además, conforme a lo previsto en el artículo 39 de la norma proyectada, pueden solicitar asignación gratuita procedente de la reserva de derechos gratuitos para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivadas de combustibles fósiles. Pueden solicitar derechos procedentes de esta reserva todos los operadores aéreos que gestiona España bajo el RCDE UE

Las cargas administrativas para los operadores aéreos son las siguientes:

- **Los operadores aéreos están sujetos a la obligación de presentar plan de seguimiento de emisiones con arreglo al artículo 36 del anteproyecto de ley.**

El coste estimado es unos 3.000 euros en caso de que no dispongan de plan de seguimiento según las estimaciones de la Comisión Europea referidas en apartados anteriores: Recogida de datos y elaboración de informe: 10 días de una persona a un coste de 300€ el día, supone un total estimado de 3.000€ por instalación.

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de presentación de planes de seguimiento previsto en el artículo 36 de la Ley modificada</i>	
POBLACIÓN	40
FRECUENCIA	1
COSTE UNITARIO DE PRESENTACIÓN DEL PLAN	Presentación documentación: 500
	Presentación telemática: 5 euros
	Total coste unitario: 505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	20.200 euros

- **El artículo 36 bis del anteproyecto de ley establece la obligación de presentar un informe verificado de emisiones con carácter anual.**

Así, la Comisión Europea estima, en base a la metodología aplicada que utiliza el Modelo de Costes Estándar de la Unión Europea, que, para una instalación, **el coste**



medio sería el siguiente. En la medida en que el informe debe ser auditado, el coste es de 1.500 euros (carga 16).

- Presentación de informe (carga 10): 500 €.

En cuanto a **los costes de presentación**, se debe presentar por medios telemáticos por lo que el coste es de 5 euros (carga 2). El **total de cargas administrativas** que conlleva este procedimiento sobre una población estimada de 40 operadores aéreos asciende a 60.200 euros.

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de presentación de informes sobre datos de emisiones verificados previstos en el artículo 36 bis de la Ley modificada</i>	
POBLACIÓN	40
FRECUENCIA	1
COSTE UNITARIO	Auditoria (carga 16): 1.500 euros
	Presentación telemática: 5 euros
	Total coste unitario: 1.505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	60.200 euros

- **Procedimiento para solicitar asignación gratuita previsto en el artículo 38.**

Como ya se ha indicado, en base al informe verificado de emisiones del año 2023 se distribuirá la asignación de derechos del año 2024. La carga administrativa que conlleva la elaboración y presentación de dicho informe ya ha sido cuantificada en el apartado correspondiente.

- **Procedimiento para solicitar asignación gratuita procedente de la reserva de derechos gratuitos para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivadas de combustibles fósiles previsto en el artículo 40 del anteproyecto de ley.**

Se desconoce el contenido que debe acompañar la solicitud de asignación que debe ser concretado a nivel de la Unión Europea. Se puede realizar la siguiente estimación. La población afectada son los operadores aéreos comerciales (gestionados por España bajo el RCDE UE). Se puede estimar en unos 20 operadores comerciales. A falta de más información, el coste unitario por la presentación de documentación se puede cuantificar con arreglo a la carga 10. La presentación de la documentación se debe efectuar telemáticamente (carga 2).



<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de presentación de informes sobre datos de emisiones verificados previstos en el artículo 40 de la Ley modificada</i>	
POBLACIÓN	20
FRECUENCIA	1
COSTE UNITARIO	Documentación (carga 10): 500 euros
	Presentación telemática (carga 2): 5 euros
	Total coste unitario: 505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	10.100 euros

En cualquier caso, al igual que para las instalaciones fijas, es preciso apuntar que **la solicitud de asignación es un acto de carácter voluntario**. Si bien implica los costes, también conllevará beneficios económicos claros, que el operador aéreo valorará en el momento de decidir si solicita o no. La asignación gratuita permitirá hacer frente a las obligaciones de entrega de derechos de emisión al final de cada periodo o bien ser objeto de transmisión de acuerdo con la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

3. Entidades navieras

En cuanto a la **población** afectada, se estima un total de 500 empresas navieras, 1400 buques y unos 50 buques con bandera española. Debe advertirse de que hay una gran incertidumbre sobre estas cifras, en tanto la afección del RCDE UE a este tipo de sujetos, que en muchos casos tendrán sede fuera de la UE, es completamente nueva.

- **Obligación de presentar un plan de seguimiento de emisiones, conforme establece el artículo 45.2.**

El coste estimado es unos 500 euros según las estimaciones referidas en apartados anteriores en relación con la presentación del informe (carga 10 de la tabla para la medición de costes).

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de presentación de planes de seguimiento previsto en el artículo 45.2 de la Ley modificada</i>	
POBLACIÓN	1.500
FRECUENCIA	1
COSTE UNITARIO	Elaboración: 500
	Presentación telemática: 5 euros



	Total coste unitario: 505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	757.500 euros

- **Obligación de presentar informe anual verificado los datos agregados sobre emisiones por empresa naviera verificados, establecida en el artículo 45.3.**

Al igual que para los otros sectores, en base al Modelo de Costes Estándar de la Unión Europea, **el coste medio** sería el siguiente.

Dado que el informe debe ser auditado, el coste es de 1.500 euros. La documentación se presenta por medios telemáticos, por lo que su coste es de 5 euros. En este sentido el artículo 45.4 señala que el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y como el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico tendrán acceso al sistema de notificaciones habilitado, en su caso, por la Comisión Europea relativo a la presentación de los planes de seguimiento, los informes de emisiones y los datos agregados sobre emisiones por empresa naviera.

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de presentación de informes sobre datos de emisiones verificados previstos en el artículo 45.3 de la Ley modificada</i>	
POBLACIÓN	500
FRECUENCIA	1
COSTE UNITARIO	Auditoría (carga 16): 1.500
	Presentación telemática (carga 2): 5 euros
	Total coste unitario: 1.505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	752.500 euros

4. Entidades sujetas al nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los combustibles consumidos en edificios, el transporte por carretera y otros sectores adicionales.

En cuanto a la **población**, se estima que unas 750 entidades reguladas están sujetas al nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y otros sectores denominados "sectores adicionales". Al tratarse de un régimen nuevo, existe incertidumbre sobre la cifra exacta.



En cuanto a las cargas administrativas generadas por los procedimientos administrativos que conlleva el cumplimiento de las obligaciones a las que están sujetas:

- **Obligación de solicitar autorización de emisión de gases de efecto invernadero junto con un plan de seguimiento de emisiones (arts. 51 y 55 del presente anteproyecto de ley).**

De conformidad con lo dispuesto en el **artículo 50 del anteproyecto de Ley**, a partir del 1 de enero de 2025, las entidades reguladas que desarrollen alguna de las actividades y que generen las emisiones especificadas en el anexo II bis deberán contar con autorización de emisión de gases de efecto invernadero expedida en su favor.

La AEGEI debe ser solicitada por las entidades presentando la documentación a la que se refiere el **artículo 51** del anteproyecto de Ley. El **artículo 55** indica que, junto a su solicitud de AEGEI, deberán presentar un **plan de seguimiento de emisiones**.

En cuanto a los **costes unitarios de la presentación de la documentación** que ha de acompañar dicha solicitud, se puede cuantificar en unos 500 euros según la carga 10 de la tabla para la medición referida en apartados anteriores:

Dado que los titulares obligados son **personas jurídicas**, se encuentran obligados a relacionarse a través de medios electrónicos, por lo que deberán realizar la **presentación de la solicitud junto con el plan de seguimiento por medios electrónicos** (carga 2 de la mencionada tabla) siendo el coste de 5 euros.

Considerando que la **población** afecta es un total de 750 entidades reguladas, el coste total de cargas administrativas asciende a 378.750 euros.

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de solicitud de AEGEI establecido en los artículos 51 y 55 de la Ley 1/2005</i>	
POBLACIÓN	750 solicitantes
FRECUENCIA	1 solicitud
COSTE UNITARIO DE ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DE LA SOLICITUD Y PLAN DE SEGUIMIENTO	Recogida de datos: 500
	Presentación telemática: 5 euros
	Total coste unitario: 505 euros



COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	378.750 euros
---------------------------------------	---------------

- **Obligación de presentar un informe verificado de sus emisiones con carácter anual (art. 57 del presente anteproyecto de Ley).**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 del anteproyecto de ley, las entidades reguladas deberán presentar ante el órgano competente, antes del 30 de abril de cada año, a partir de 2026, el informe anual correspondiente a sus emisiones anuales verificado de conformidad con lo dispuesto en el anexo IV.

Para una instalación el coste medio sería el siguiente:

- Auditoría del informe (carga 16): 1.500 euros
- En cuanto a la presentación de la solicitud, deberá realizarse **por medios electrónicos** por lo que el **coste unitario** es de 5 euros.

Considerando que la **población** afecta es un total de 750 entidades reguladas, el coste total de **cargas administrativas** asciende a 1.128.750 euros.

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de presentación de informes en el artículo 51 de la Ley 1/2005</i>	
POBLACIÓN	750 solicitantes
FRECUENCIA	1 solicitud
COSTE UNITARIO DE ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL INFORME	Recogida de datos: 1.500
	Presentación telemática: 5 euros
	Total coste unitario: 1.505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	1.128.750 euros

5. Importadores sujetos al Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC)

Durante el periodo transitorio que abarca desde el 1 de octubre de 2023 a 31 de diciembre de 2025 del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), se estima que existen unos 1.300 importadores que realicen actividades con los productos MAFC y que, por tanto, estarán afectados al citado Mecanismo.



- **Obligación de presentar el informe trimestral denominado “informe MAFC”.**

El artículo **65 del anteproyecto de Ley** se refiere a la obligación de presentar el informe trimestral conocido como “informe MAFC” al que se refiere el **artículo 35.1 del Reglamento (UE) 2023/956** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.

El **coste asociado a elaboración** de dicho informe trimestrales, por analogía, puede ser estimado en 500 euros. (carga 10 de la tabla para la medición del coste).

En la medida que los sujetos obligados son personas jurídicas, la **presentación de dicho informe debe realizarse por medios telemáticos**, por lo que el coste de su presentación es de 5 euros.

Considerando que la **población** afectada es un total de 1.300 importadores y su frecuencia es trimestral el coste total de **cargas administrativas** asciende a 1.969.500 euros .

<i>Cargas administrativas conforme al procedimiento de presentación de informes trimestrales referido en el art. 65 del presente proyecto normativo</i>	
POBLACIÓN	1.300 solicitantes
FRECUENCIA	3
COSTE UNITARIO DE ELABORACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL INFORME	Recogida de datos: 500
	Presentación telemática: 5 euros
	Total coste unitario: 505 euros
COSTE TOTAL DE CARGAS ADMINISTRATIVAS	1.969.500 euros

El resultado final se obtiene de la suma de las cargas administrativas que introduce la norma:

Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.						
Obligaciones de tipo administrativo (tabla 1 del método simplificado)	Artículo	Tipo de carga	Coste Unitario	Frecuencia	Población	Coste anual
Solicitud AEGEI (instalaciones)	5	10	500	1	620	310000
Solicitud AEGEI (instalaciones)	5	2	5	1	620	3100
Solicitud exclusión (instalaciones)	DA4	10	500	0,2	280	28000
Solicitud exclusión (instalaciones)	DA4	2	5	0,2	280	280



Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.						
Obligaciones de tipo administrativo (tabla 1 del método simplificado)	Artículo	Tipo de carga	Coste Unitario	Frecuencia	Población	Coste anual
Presentación informe de emisiones verificado (instalaciones)	27.2 y DA4	16	1500	1	900	1350000
Presentación informe de emisiones verificado (instalaciones)	27.2 y DA4	2	5	1	900	4500
Solicitud asignación gratuita (instalaciones)	19	16	1500	0,2	740	222000
Solicitud asignación gratuita (instalaciones)	19	2	5	0,2	740	740
Presentación plan de seguimiento (operadores aéreos)	36	10	500	1	40	20000
Presentación plan de seguimiento (operadores aéreos)	36	2	5	1	40	200
Presentación informe de emisiones verificado (operadores aéreos)	36 bis	16	1500	1	40	60000
Presentación informe de emisiones verificado (operadores aéreos)	36 bis	2	5	1	40	200
Solicitud asignación gratuita SAF (operadores aéreos)	40	10	500	1	20	10000
Solicitud asignación gratuita SAF (operadores aéreos)	40	2	5	1	20	100
Presentación plan de seguimiento (entidades navieras)	45.2	10	500	1	1500	750000
Presentación plan de seguimiento (entidades navieras)	45.2	2	5	1	1500	7500
presentación informe de emisiones verificado (entidades navieras)	45.3	16	1500	1	500	750000
presentación informe de emisiones verificado (entidades navieras)	45.3	2	5	1	500	2500
Solicitud AEGEI y plan de seguimiento (entidades RCDE2)	51 y 55	10	500	1	750	375000
Solicitud AEGEI y plan de seguimiento (entidades RCDE2)	51 y 55	2	5	1	750	3750
Presentación informe de emisiones verificado (entidades RCDE2)	57	16	1500	1	750	1125000
Presentación informe de emisiones verificado (entidades RCDE2)	57	2	5	1	750	3750
Presentación informe MAFC (importadores MAFC)	65	10	500	3	1300	1950000
Presentación informe MAFC (importadores MAFC)	65	2	5	3	1300	19500
TOTAL CARGAS ADMINISTRATIVAS						6996120

4. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO



No se deriva ningún impacto por razón de género de los aspectos que se regulan en esta norma. A los efectos de lo dispuesto en 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, se informa que el presente proyecto normativo no contiene ninguna medida discriminatoria por razón de género.

La valoración del impacto de género en relación con la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres, así como en relación con el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad es nula, toda vez que no se deducen del propio objeto de la norma ni tampoco de su aplicación desigualdades en la citada materia.

5. IMPACTO EN LA INFANCIA Y EN LA ADOLESCENCIA

No se prevé ningún impacto en la infancia y la adolescencia, derivado del artículo 22 de la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor de modificación parcial del Código Civil, y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, igualmente introducido por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

6. IMPACTO EN LA FAMILIA

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

7. IMPACTO EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, NO DISCRIMINACIÓN Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Con base en lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, este anteproyecto de ley no supone, ni en el fondo ni en la forma, impacto por razón de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

8. IMPACTO POR RAZÓN DE CAMBIO CLIMÁTICO

Esta norma tiene un claro impacto **positivo** en materia de cambio climático, en tanto es un elemento necesario para completar la arquitectura normativa que permitirá la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la UE en un 55% en 2030 respecto a los niveles de 1990. Asimismo, y de manera más concreta, aborda



aspectos esenciales del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea, medida principal de la UE para conseguir sus objetivos en materia de cambio climático. Para los sectores afectados por este régimen, se espera que la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero alcance el 62% en 2030 respecto a 2005.

9. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL

El impacto medioambiental de este proyecto normativo es **positivo**. Al margen de la relación evidente entre cambio climático y medio ambiente, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y de consumo de combustibles fósiles que se incentiva mediante el RCDE UE tendrá como efecto colateral una reducción significativa de emisiones de contaminantes atmosféricos, como SO₂, NO_x y partículas en suspensión.

En la evaluación de impacto del Plan Objetivo Clima, la Comisión europea estima que la reducción de emisiones de SO₂ podría alcanzar el 17%, las de NO_x un 7% y las de partículas en suspensión un 4%, en todos los casos respecto al escenario de referencia, en el que el paquete Objetivo 55 no se implanta. Asimismo, la Comisión estima en 10.000 a 15.000 millones de euros los ahorros asociados a la reducción de costes de control de la contaminación y la disminución de los daños que ella causa.

Es importante destacar que esta reducción aplica al conjunto de la Unión Europea.

10. IMPACTO SOCIAL

Si bien es cierto que los consumidores tendrán que soportar los aumentos del precio de aquellos productos y servicios que hasta ahora estaban excluidos del RCDE o se hallaban sometidos a un régimen menos estricto, se considera, no obstante, que el impacto social de este proyecto normativo es **positivo** con carácter general.

Tal y como apunta el considerando 4 de la Directiva UE 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, las medidas contempladas por la reforma del RCDE se encuentran en línea con las medidas e iniciativas del Pacto Verde Europeo, que aspira, precisamente, a proteger, mantener y mejorar el capital natural de la Unión, así como a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos frente a los riesgos y efectos medioambientales. Se trata de medidas destinadas a alcanzar el **objetivo de desarrollo sostenible nº13 (ODS 13) enfocado a la acción por el clima, esto es en tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**. Cabe recordar en este sentido que la finalidad perseguida por los



diecisiete objetivos de desarrollo sostenible es precisamente la llamada a la acción de todos los países con el fin de erradicar la pobreza y proteger el planeta, así como garantizar la paz y la prosperidad.

En este sentido, el considerando 4 de la Directiva UE 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, señala, en particular, que la transición afecta de manera diferente a los trabajadores de distintos sectores. Al mismo tiempo, dicha transición tiene aspectos de igualdad de género, así como un efecto concreto sobre algunos colectivos desfavorecidos y vulnerables, como son las personas mayores, las personas con discapacidad, las personas pertenecientes a minorías raciales o étnicas y las personas y los hogares con ingresos bajos y medios. Asimismo, impone, por ese motivo, mayores desafíos a determinadas regiones, en particular a las estructuralmente desfavorecidas y a las periféricas, así como a las islas.

Hay que destacar, asimismo, que **los ingresos obtenidos con las subastas de derechos de emisión se podrán utilizar para fines que tengan un impacto social positivo**. Con carácter general, todos los ingresos procedentes de las subastas que no se atribuyan al presupuesto de la Unión en forma de recursos propios, o el valor financiero equivalente de dichos ingresos procedentes de las subastas, deben utilizarse con fines relacionados con el clima, a excepción de los ingresos utilizados para la compensación de los costes indirectos del carbono.

En este sentido, la lista de fines relacionados con el clima – que figura en el artículo 10, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, - ha sido ampliada para incluir otros fines con un impacto medioambiental positivo. Tal y como recuerda el considerando 40 de la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, esto debe incluir el uso de apoyo financiero para abordar los **aspectos sociales de los hogares de renta media y baja mediante la reducción de los impuestos con efecto distorsionador y reducciones específicas de los impuestos y los gravámenes sobre la electricidad renovable**. Asimismo, otro de los posibles destinos, relevante en esta discusión, a que hay que dirigir los ingresos de las subastas de derechos de emisión: para promover la formación y reubicación de la mano de obra a fin de contribuir a una transición equitativa a una economía climáticamente neutra, en particular en las regiones más afectadas por la reconversión laboral, en estrecha coordinación con los interlocutores sociales, y para invertir en el reciclaje profesional y la mejora de las cualificaciones de los trabajadores potencialmente afectados por la reconversión, incluidos los trabajadores del transporte marítimo.



Es también preciso mencionar en este punto al **Fondo Social para el Clima** que se erige como un nuevo instrumento para prestar ayuda financiera a las personas y empresas más afectadas por la introducción del nuevo régimen de comercio de derechos de emisión. Ayudará a **combatir la pobreza energética y mejorar el acceso a sistemas de movilidad y transporte de cero o bajas emisiones en la Unión Europea**. Los Estados podrán destinar los ingresos asignados al Fondo para realizar medidas e inversiones a quienes más lo necesiten mediante medidas e inversiones concretas para la mejora de eficiencia energética o renovación de edificios, descarbonizar la calefacción, así como adoptar otro tipo de medidas como ayudas directas a la renta de los hogares.

Finalmente, otros instrumentos específicos, de carácter europeo o nacional, abordan de manera enfocada las cuestiones sociales ligadas a la lucha contra el cambio climático.

11. IMPACTO DIGITAL

El impacto que tendrá para la ciudadanía y para la Administración el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital que conlleva la norma es **positivo**. Como se ha indicado en el apartado sobre análisis de cargas administrativas, la presentación de las solicitudes se hace de forma telemática, con carácter general, y las comunicaciones y notificaciones se realizarán también electrónicamente.

Se trata de una exigencia acorde con la normativa administrativa sobre procedimiento administrativo común. En concreto, el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, identifica expresamente aquellos sujetos que están obligados a relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo. En el caso del RCDE UE y del nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los edificios, el transporte por carretera y los combustibles para otros sectores, los solicitantes son, con carácter general, personas jurídicas o sus representantes, por lo que están sujetos al cumplimiento de esta obligación.

VII. EVALUACIÓN EX POST

Esta iniciativa normativa se encuentra incluida en el Plan Anual Normativo del año 2024 (disponible en https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:00e03e20-a2c7-46cb-a482-00f487896469/PAN_2024.pdf) por lo que está sujeta a evaluación



normativa en virtud del 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.

La **evaluación ex post** de la norma se llevará a cabo junto con otras disposiciones en materia de régimen de comercio de derechos de emisión adoptadas para regular el periodo 2026-2030, como es el caso del Real Decreto 203/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2026.



Informe de la CMAD para el expediente 224.032

La **Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (CMAD MITECO)**, en base a su labor como responsable del impulso y coordinación interna en materia de administración digital de todos sus órganos departamentales y organismos públicos adscritos, y una vez analizada la documentación propuesta para el expediente 224.032:

“Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”.

Considera que es acorde con las directrices y pautas de actuación recogidas en la Estrategia TIC de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos aprobada por el Gobierno. Y por este motivo informa **FAVORABLEMENTE** con observaciones.

OBSERVACIONES

- Se trata de una modificación a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero para transponer al ordenamiento jurídico español las Directivas Europeas 2023/959 y 2023/958, y las disposiciones asociadas al Reglamento UE 2023/956.
- Tal y como se indica en la memoria de análisis de impacto normativo, tiene un impacto digital positivo dado que se introducen nuevos sujetos objeto de regulación y nuevos procedimientos de tramitación.
- Se considera que se deberían incorporar las adaptaciones necesarias a los procedimientos electrónicos modificados por la ley, así como incorporar los nuevos procedimientos a los que hace referencia, previa a su entrada en vigor.
- Sugerimos que se realice un estudio más detallado por personal más próximo al ámbito de negocio regulado.

La Secretaría de la Comisión Ministerial de Administración Digital





MINISTERIO
PARA LA TRANSFORMACIÓN DIGITAL
Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SECRETARÍA DE ESTADO
DE FUNCIÓN PÚBLICA

ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO.

Examinado el proyecto de referencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, procede otorgar la aprobación previa solicitada.

EL MINISTRO PARA LA TRANSFORMACION DIGITAL
Y DE LA FUNCION PUBLICA

P.D. LA SECRETARIA DE ESTADO DE FUNCIÓN PÚBLICA
(Orden HFP/1500/2021, de 29 de diciembre, B.O.E. del 31)





D. JACOBO MARTÍN FERNÁNDEZ, SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL
MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO,
Y SECRETARIO DEL CONSEJO ASESOR DE MEDIO AMBIENTE

CERTIFICO:

Que con fecha 27 de febrero de 2024 se solicitó someter a informe por escrito del Consejo Asesor de Medio Ambiente el *“anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”*.

En aplicación del artículo 13 del Reglamento de funcionamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente, relativo al procedimiento escrito, se ha remitido el texto del anteproyecto de ley, acompañado de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, a todos los miembros del Consejo Asesor para que pudieran formular observaciones hasta el 8 de marzo de 2024, dada la declaración de urgencia del procedimiento administrativo conforme al artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de febrero de 2024.

En el plazo citado se han recibido observaciones de los siguientes miembros del Consejo Asesor de Medio Ambiente: WWF España y Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE).

Y para que así conste y surta los efectos oportunos, expido y firmo la presente certificación en Madrid a la fecha de la firma electrónica.





COMENTARIOS DE WWF A

Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

CONSIDERACIONES GENERALES

Desde WWF se considera que, para establecer un marco efectivo de descarbonización en los sectores económicos de nuestra sociedad, es imprescindible abandonar la asignación gratuita de derechos de emisión que actualmente se otorgan a los sectores más contaminantes. Dicha asignación no hace más que incentivar la emisión de los gases de efecto invernadero que están siendo soportados por el propio sistema de asignación gratuita y que, en ningún caso, favorece la reducción de dichas emisiones. Esto es especialmente relevante en un contexto en el que la reducción de emisiones, a nivel nacional y europeo, no está a la altura de lo requerido para limitar el incremento medio de la temperatura a 1.5°C. En todo caso, y alternativamente a la eliminación inmediata de asignaciones gratuitas de derechos de emisión, desde WWF proponemos adelantar la fecha final de dicho mecanismo en España al año 2026 para todos los sectores incluidos de forma vinculante en el sistema europeo de comercio de derechos de emisión (ETS), pudiendo, por razones de impacto potencial en la economía doméstica, extender la asignación gratuita en el sector de la calefacción urbana hasta el año 2030 y atendiendo, en todo caso, a una reducción progresiva de asignaciones durante el periodo 2026-2030.

Por su parte, desde WWF se considera que la obligación de elaborar planes de neutralidad climática debería extenderse a todos los actores recogidos dentro del sistema ETS, y no únicamente a las instalaciones más emisoras, y que dichos planes deberían, en todo caso, plantear su neutralidad climática para el horizonte 2040; en línea con limitar el incremento medio de temperaturas a 1.5°C. Así mismo, en el caso de no cumplir con dicha obligación, se considera que no debería otorgarse ninguna asignación gratuita de derechos de emisión hasta que haya sido subsanado dicho incumplimiento. Por otro lado, se considera que todos los ingresos obtenidos por parte de las Administraciones públicas como consecuencia de la aplicación de los sistemas de comercio de derechos de emisión y de ajuste en frontera de carbono deberán ser empleados, en su totalidad, para fines climáticos; aquellos derivados del sistema ETS para luchar contra el cambio climático dentro del marco de la Unión Europea (UE), y aquellos derivados del Mecanismo de Ajuste en Frontera para el Carbono (CBAM) para luchar, en su totalidad, contra el cambio climático fuera de las fronteras de la UE.

Con respecto al CBAM, desde WWF lamentamos que su aplicación, si bien necesaria, deba convivir con la asignación gratuita de derechos de emisión en la UE, resultando contraproducente a los efectos de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero. Dado que el coste en frontera deberá ajustarse necesariamente al nivel de asignaciones gratuitas dentro de la UE para competir en igualdad de condiciones, esto supone reducir significativamente el coste económico real asociado al cambio climático; esto es, el precio "sombra" que realmente deberían pagar las industrias afectadas si no percibieran asignaciones gratuitas. Este hecho, por tanto, no es efectivo de cara a incentivar la necesaria reducción de emisiones, tanto dentro como fuera de las fronteras de la UE, tal y como ya estableció la propia Comisión Europea (CE) en su evaluación de impacto sobre la medida, ni tampoco para aprovechar el potencial de ingresos públicos que, de aplicarse efectivamente estos mecanismos, contribuirían a incrementar significativamente la inversión disponible para la lucha climática.





COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Artículo 14.5.

Se propone sustituir la presente redacción por la que sigue a continuación, con el fin de garantizar que todos los ingresos públicos, derivados del sistema de comercio de derechos de emisión y del ajuste en frontera de carbono se destinan, íntegramente, a causas climáticas:

El Gobierno deberá garantizar la visibilidad de la fuente de financiación de las acciones o proyectos que haya decidido financiar con cargo a los ingresos procedentes de las subastas y que, en todo caso, deberán ir destinadas, en su totalidad, a la financiación de la lucha contra el cambio climático.

Artículo 16.1.

Se propone eliminar el punto 1 del artículo 16, a fin de que las instalaciones expuestas a riesgos de fugas de carbono no cuenten con un tratamiento especial frente a otras que queden recogidas dentro del ETS evitando, así, que puedan beneficiarse de recibir el 100% de su derecho de emisión a través de la asignación gratuita de derechos.

Artículo 16.2.

Se propone eliminar la asignación gratuita de derechos de emisión no más tarde del año 2026, y no en el año 2030 pudiendo, en todo caso, extenderse la asignación de derechos en el sector de la calefacción urbana hasta el año 2030 y no hasta el año 2034 y atendiendo, en todo caso, a una reducción progresiva de asignaciones durante el periodo 2026-2030.

Artículo 16.5.

Se propone que, en los supuestos en los que las instalaciones sujetas a obligaciones en materia de eficiencia energética no cumplan con las mismas, las asignaciones gratuitas a percibir se vean reducidas a cero hasta que haya sido subsanado dicho incumplimiento o, en un supuesto de mínimos, que las asignaciones se vean reducidas, al menos, en una cantidad no inferior al 50%.

Artículo 16.6.

Se propone sustituir la presente redacción por la que sigue a continuación, con el fin de garantizar que todos los sectores e instalaciones recogidos dentro del sistema europeo de comercio de derechos de emisión elaboran un plan de neutralidad climática, independientemente de si superan o no el percentil 80 de emisión. Así mismo, se propone excluir cualquier asignación de derechos gratuitos en los supuestos en los que se produzca un incumplimiento de dicha obligación:

Todos los titulares de instalaciones recogidas dentro del sistema europeo de comercio de derechos de emisión deberán establecer un plan de neutralidad climática para sus actividades reguladas por esta ley, elaborado de acuerdo con la normativa de la Unión Europea, y presentarlo de acuerdo con la normativa de desarrollo de esta ley [...]. No se asignarán derechos de emisión gratuitos si no se presenta el Plan en el plazo indicado en la normativa de desarrollo de esta Ley o si no se ha verificado la consecución de las metas y los hitos intermedios con respecto al período que dura hasta finales de 2025 o con respecto al período comprendido entre 2026 y 2030.





Artículo 30.1.a.

Se propone que la multa, derivada del incumplimiento de la obligación que se refiere a la entrega de derechos exigida en el artículo 27.3., establezca un precio base de 100€ por cada tonelada emitida en exceso durante el año de entrada en vigor de la presente Ley estableciendo, a su vez, un % de crecimiento anual en el precio de la tonelada (independiente al ajuste del IPC) que refleje el coste climático acumulado, y que permita activar de forma efectiva una mayor ambición en la reducción de emisiones por parte de los sectores afectados que, de forma reiterada, no cumplan con las obligaciones establecidas.

Artículo 35.1.

Se propone que, en lo que corresponde a las instalaciones fijas sujetas al sistema europeo de comercio de derechos de emisión, sea la propia Secretaría de Estado de Medio Ambiente quién, de igual manera que para el resto de supuestos recogidos en la Ley, ejerza la potestad sancionadora, y no las Comunidades Autónomas, a fin de asegurar una igualdad de criterios de sanción aplicables en todo el territorio nacional.

Artículo 39.2.

Se considera que la asignación de derechos de emisión en el sector de la aviación no puede servir como instrumento para cubrir el coste asumido por el cambio en el uso de combustibles, pues esto no incentiva necesariamente el cambio esperado y la reducción efectiva de emisiones. Se propone modificar el punto 2 del artículo 39 a fin de que la asignación de derechos empleada en este supuesto se destine a cubrir únicamente las emisiones producidas por los combustibles alternativos y no parte (o la totalidad) de los combustibles tradicionales; incentivando un cambio efectivo hacia combustibles con menor carga de emisiones a la vez que se favorece la reducción en el uso de los combustibles más contaminantes.

Artículo 41 bis.d.

Se considera que, en ningún caso, podrá un operador aéreo ocultar su información relativa a la emisión de gases de efecto invernadero por intereses comerciales, o cualquier otro interés particular. La información deberá ser pública y accesible para la consulta de cualquier persona interesada. Los Ministerios competentes en la materia deberán asegurar, en todo caso, que no existen desigualdades ni competencia desleal en la publicación de dicha información por parte de los distintos operadores aéreos, garantizando que la información publicada por parte de todas las compañías aéreas, nacionales y europeas, se presenta en las mismas formas, tiempos y condiciones.

Disposición transitoria quinta.

Se propone eliminar a la cogeneración de alta eficiencia de la asignación de derechos gratuitos de emisión, a fin de no generar desigualdades de competencia entre las distintas tecnologías que contribuyen a la producción de energía eléctrica del sistema peninsular; incentivando, de esta forma, un cambio efectivo hacia tecnologías de producción térmica y eléctrica bajas en emisiones de gases de efecto invernadero. Alternativamente, y como supuesto de mínimos, se propone eliminar la asignación de derechos gratuitos a aquellas instalaciones de cogeneración de alta eficiencia cuya producción principal de energía vaya destinado al consumo eléctrico.



TABLA PARA LA REMISIÓN DE APORTACIONES Y OPINIONES

ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

En el marco del trámite de audiencia e información públicas, establecido en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de octubre, del Gobierno, se publica el texto de la futura norma con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Las observaciones deberán ser formuladas ***cumplimentando la tabla que figura a continuación*** y remitidas a la siguiente dirección de correo electrónico bzn-jp-ets@miteco.es

Las observaciones deberán realizarse identificando el artículo del proyecto normativo al que se refieren. Para que las observaciones formuladas sean consideradas como confidenciales, las entidades que formulen observaciones deben indicarlo de manera expresa en el correo electrónico habilitado.

Nombre de la organización/persona remitente	CEOE
Teléfono de contacto	915663441
Correo electrónico	iemac@ceoe.es
Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	exposición de motivo I, párrafo 5º
Observación	-Fomentar la participación de proyectos de transporte sostenible en autobús y autocar en el Fondo de Innovación de la UE. La Directiva (UE) 2023/959 establece como novedad el refuerzo del Fondo de Innovación de la UE, uno de los mayores programas de financiación para el despliegue de tecnologías innovadoras y cero. Además, se mejora la gobernanza y el papel de los Estados miembros en el mismo. El ámbito de aplicación del Fondo de se ha ampliado con la Directiva (UE) 2023/959 para apoyar la innovación en tecnologías y procesos con emisiones de carbono bajas o nulas que afecten al consumo de combustibles en el transporte por carretera, incluidas específicamente las formas de

Plaza San Juan de la Cruz
nº10
28071-Madrid
TEL:(34) 91 597 68 22/48





	<p>transporte colectivo como el transporte público y los servicios de autocar.</p> <p>-Fomentar la participación proyectos que contribuyan a la descarbonización del transporte marítimo en el Fondo de Innovación de la UE. Por lo que se refiere al transporte marítimo, con la introducción del sector en el RCDE, la Directiva establece convocatorias específicas del Fondo de Innovación para apoyar las inversiones destinadas a descarbonizar el sector marítimo, incluidas las inversiones en favor de la eficiencia energética de los buques, los puertos y el transporte marítimo de corta distancia, de la electrificación del sector, de combustibles alternativos sostenibles, como el hidrógeno y el amoníaco, producidos a partir de energías renovables, de tecnologías de propulsión de cero emisiones, como las tecnologías eólicas, e innovaciones relacionadas con buques de clase de hielo. Debe prestarse especial atención a los proyectos innovadores que contribuyan a descarbonizar el sector marítimo y a reducir todas sus repercusiones climáticas, incluidas las emisiones de carbono negro. Además, con respecto a las convocatorias específicas al transporte marítimo, la Directiva amplía el ámbito de aplicación para subvencionar los proyectos con un claro valor añadido para la Unión.</p> <p>La Directiva también establece que la Comisión Europea prestará asistencia técnica a los Estados miembros con escasa participación efectiva en proyectos en el marco del Fondo de Innovación con el fin de aumentar las capacidades de esos Estados miembros solicitantes para ayudar a los promotores de proyectos en sus respectivos territorios a presentar solicitudes de financiación con cargo al Fondo de Innovación. El Anteproyecto de Ley debe sentar las bases para fomentar la participación de proyectos españoles en las convocatorias de ayudas con cargo al Fondo de Innovación.</p>
--	--

(Eliminación segunda propuesta relacionada con la exposición de motivos XI)

Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Artículo 14.5
Observación	Página 23. Añadir un segundo párrafo a continuación del apartado 5 (texto negrita a continuación): <i>«5. El Gobierno se esforzará por garantizar la visibilidad de la fuente de financiación de las acciones o proyectos que haya</i>





	<p><i>decidido financiar con cargo a los ingresos procedentes de las subastas.</i></p> <p><i>En particular, se deberá analizar la conveniencia de convocatorias específicas para descarbonizar el sector marítimo, mediante la mejora de la eficiencia energética de los buques, los puertos, las tecnologías e infraestructuras innovadoras y los combustibles alternativos sostenibles, como el hidrógeno y el amoníaco producidos a partir de energías renovables, y tecnologías de propulsión de cero emisiones.»</i></p> <p><u>Justificación:</u></p> <p>Artículo 10 apartado 3f de la Directiva. En consonancia con las propuestas, y teniendo además en cuenta que España, por su situación geográfica, gestionará los derechos de emisión de un considerable número de empresas navieras extracomunitarias, se considera fundamental que parte de esos ingresos provenientes del sector del transporte marítimo se utilicen para proyectos de transición energética del sector. Este tratamiento especial al sector del transporte marítimo también lo ha asumido la Comisión a través del fondo de innovación, dedicando 20 millones de derechos de emisión a convocatorias específicas para este sector.</p>
--	--





Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Artículo 16.4
Observación	<p>El texto de la ley no incluye la provisión de la Directiva donde se indica que los derechos de emisión resultantes de la reducción de la asignación gratuita resultantes de la aplicación del factor MAFC se pondrán a disposición para apoyar la innovación.</p> <p>Para proporcionar claridad y teniendo en cuenta que en España existen compañías cuyas mercancías están cubiertas por el MAFC, creemos que sería necesario incluir en el punto 4 del artículo 16 la referencia explícita al factor MAFC, sus correspondientes porcentajes de reducción de la asignación gratuita tal y la forma de reducción de la asignación gratuita tal y como está detallada en el artículo 10bis, párrafo 1bis, segundo y tercer subpárrafos. (ver a continuación).</p> <p><i>“Se aplicará un factor que reduzca la asignación gratuita de derechos de emisión para la producción de dichas mercancías (en lo sucesivo, “factor MAFC”). El factor MAFC será igual al 100 % para el período entre la entrada en vigor de dicho Reglamento y el final de 2025, y a reserva de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 36, apartado 2, letra b), de dicho Reglamento, será igual al 97,5 % en 2026, al 95 % en 2027, al 90 % en 2028, al 77,5 % en 2029, al 51,5 % en 2030, al 39 % en 2031, al 26,5 % en 2032 y al 14 % en 2033. A partir de 2034, no se aplicará ningún factor MAFC.”</i></p> <p><i>“La reducción de la asignación gratuita se calculará anualmente como el porcentaje medio de la demanda de asignación gratuita para la fabricación de las mercancías enumeradas en el anexo I del Reglamento (UE) 2023/956 en comparación con la demanda total de derechos de emisión gratuita calculada para todas las instalaciones, para el período pertinente a que se refiere el</i></p>





	<i>artículo 11, apartado 1 de la presente Directiva. Para este cálculo se aplicará el factor MAFC."</i>
Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Artículo 25.2
Observación	<p>Página 25. Sustituir el apartado 2 del artículo 25 del Capítulo V:</p> <p><i>«2. Los titulares de instalaciones fijas, los operadores aéreos las empresas navieras y las entidades reguladas tendrán la obligación de abrir una cuenta de haberes de titular en el área española del Registro de la Unión Europea.»</i></p> <p>Por:</p> <p><i>«2. Los titulares de instalaciones fijas, los operadores aéreos las empresas navieras y las entidades reguladas de las que se derive la obligación de entrega de derechos de emisión en virtud del artículo 27 tendrán la obligación de abrir una cuenta de haberes de titular en el área española del Registro de la Unión Europea.»</i></p> <p><u>Justificación:</u></p> <p>La disposición transitoria cuarta establece, entre otros aspectos, las exenciones de entrega de derechos de emisión aplicable a determinados buques y tráficos marítimos. Como consecuencia, habrá empresas navieras cuyos buques únicamente operen en tráficos exentos y no tendrán que entregar derechos de emisión. Y como consecuencia tampoco tendrán la necesidad de abrir una cuenta de haberes de operador marítimo. El texto propuesto es demasiado taxativo por lo que consideramos importante aclarar este punto.</p>
Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Artículo 26.1
Observación	El anteproyecto de ley indica que la Oficina Española de Cambio Climático comunicará a la Comisión Europea la cantidad de derechos de emisión que deben expedirse ese año, de conformidad a los artículos 19,38 y 39.





	Creemos que en este párrafo se debería volver a incluir la referencia al artículo 14 tal y como está en la actual Ley 1/2005 para también tener en cuenta las condiciones generales de subasta.
Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Artículo 30.3
Observación	<p>Página 31. Sustituir el apartado 3 del artículo 30 del Capítulo 5:</p> <p><i>«3. Las infracciones tipificadas en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 29ter darán lugar a la imposición de todas o alguna de las siguientes sanciones para las empresas navieras:</i></p> <p><i>a) En el caso de infracción muy grave:</i></p> <p><i>1º Multa desde 15.001 hasta dos millones de euros.</i></p> <p><i>2º En los supuestos previstos en el artículo 29ter.2. 1.º, multa de 100 euros por cada tonelada emitida en exceso y la publicación, a través de los medios que la autoridad competente considere oportunos, de las sanciones impuestas una vez que éstas hayan adquirido firmeza, así como los nombres, apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole de las infracciones.»</i></p> <p>Por:</p> <p><i>«3. Las infracciones tipificadas en el artículo 29ter darán lugar a la imposición de todas o alguna de las siguientes sanciones para las empresas navieras:</i></p> <p><i>a) En el caso de infracción muy grave:</i></p> <p><i>1º Multa desde 15.001 hasta dos millones de euros.</i></p> <p><i>2º En los supuestos previstos en el artículo 29ter.1., multa de 100 euros por cada tonelada emitida en exceso y la publicación, a través de los medios que la autoridad competente considere oportunos, de las sanciones impuestas una vez que éstas hayan adquirido firmeza, así como los nombres, apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole de las infracciones.»</i></p> <p><u>Justificación:</u></p> <p>Se trata de dos errores tipográficos debido a la modificación de la redacción del artículo 29ter. En la nueva versión, el artículo 29ter no cuenta con apartados 3 y 4. Asimismo, el apartado 29ter.2.1º.</p>





	de la versión anterior se correspondería con el 29ter.1. de la nueva versión.
Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Artículo 36.bis
Observación	<p>Demorar la fecha de entrega del Informe de Emisiones para los operadores de aeronaves hasta el 31 de marzo, en línea con lo establecido en el Reglamento de ejecución 2018/2066, sobre seguimiento y notificación de emisiones GEI.</p> <p>Justificación:</p> <p>Dadas las dificultades para cumplir los plazos e incrementándose con los nuevos requisitos establecidos con la entrada en vigor de la normativa de ReFuel EU, se solicita modificar la fecha, de presentación de los informes de verificación a la autoridad competente, de 28 de febrero, en línea con lo establecido en otros EEMM.</p>
Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Artículo 39.2
Observación	<p>Para dar certidumbre a los operadores aéreos creemos que es fundamental que el texto de la ley incluya el detalle del reparto de los 20 millones de derechos de emisión disponibles para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivadas de combustibles fósiles combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivados de combustibles fósiles.</p> <p>Esto es, incluir el detalle que sí aparece en la Directiva Arti 3 quarter apartado 6, párrafo 3 a), b), c) y d).</p> <p><i>"[...]Los derechos de emisión asignados en virtud del presente apartado comprenderán:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>a) el 70 % de la diferencia de precio restante entre el uso de queroseno fósil y de hidrógeno procedente de fuentes de energía renovables;</i><i>b) el 95 % de la diferencia de precio restante entre el uso de queroseno fósil y combustibles renovables de origen no biológico conformes con el artículo 25 de la Directiva (UE) 2018/2001;</i><i>c) el 100 % de la diferencia de precio restante entre el uso de queroseno fósil y cualquier combustible de aviación admisible no derivado de los combustibles fósiles contemplados en el párrafo primero del presente apartado, en aeropuertos situados en islas</i>





	<p>menores de 10 000 km² y sin conexión por carretera o ferrocarril con el continente, en aeropuertos que no sean lo suficientemente grandes como para ser definidos como aeropuertos de la Unión de conformidad con un reglamento relativo a la garantía de unas condiciones de competencia equitativas para un transporte aéreo sostenible, y en aeropuertos situados en regiones ultraperiféricas;</p> <p>d) en casos distintos a los contemplados en las letras a), b) y c), el 50 % de la diferencia de precio restante entre el uso de queroseno fósil y cualquier combustible de aviación admisible que no derive de combustibles fósiles contemplados en el párrafo primero del presente apartado.”</p>
--	--

Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Artículo 44.2
Observación	<p>Página 40. Sustituir el apartado 2 del artículo 44 del Capítulo X:</p> <p>«2. El operador comercial es el responsable de la compra de combustible, de la explotación del buque o de ambas.»</p> <p>Por:</p> <p>«2. El operador comercial es el responsable último de la compra de combustible, de la explotación del buque o de ambas.»</p> <p><u>Justificación:</u></p> <p>Consideramos conveniente matizar que el operador comercial del artículo se refiere a la figura que ostenta la responsabilidad última de la compra de combustible, de la explotación del buque o de ambas, como se establece en el artículo 3 octies quarter de la Directiva.</p>

Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	<p>Anexo III, parte A “Seguimiento y notificación de las emisiones de instalaciones fijas”</p> <p>Anexo III, parte C : “Seguimiento y notificación de las emisiones correspondientes a la actividad mencionada en el anexo II bis”,</p> <p>Artículo 45. “Seguimiento, verificación y notificación de las emisiones”</p>
Observación	<p>De cara a aportar certidumbre sobre los factores de emisión a emplear en el caso de la combustión de RFNBOs y RCF tanto en el caso de instalaciones fijas como de las actividades cubiertas en el Anexo II bis, creemos que es importante incluir la mención al</p>





	<p>acto de implementación que se recoge en el artículo 14.1. (ver extracto a continuación)</p> <p>"La Comisión adoptará actos de ejecución relativos a los mecanismos concretos de seguimiento y notificación de las emisiones y, en su caso,</p> <p>[...] . También especificarán cómo contabilizar las emisiones procedentes de combustibles renovables de origen no biológico y combustibles de carbono reciclado, y velarán por que se contabilicen dichas emisiones y se evite el doble cómputo."</p>
--	--

Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Artículo 51.1, letra d)
Observación	El apartado d) del artículo 51.1 establece que, en la solicitud de autorización de emisión, las entidades reguladas deberán indicar el uso o usos finales de los combustibles despachados para consumo en actividades especificadas en el anexo IIbis, si bien no siempre es posible conocer el uso final que le da el cliente al combustible vendido. Por lo tanto sugerimos que se incluya una previsión que recoja estos casos (e.g. emplear un valor por defecto en cuanto al % de combustible que se dedica al uso cubierto por el Anexo IIbis).

Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Artículo 68
Observación	Todas las referencias incluidas en la Parte C del Anexo IV al artículo 14 y sus apartados deben modificarse por referencias al artículo 22 y sus apartados.

Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Disposición adicional novena.
Observación	El Anteproyecto introduce la disposición adicional novena con objeto de que, a partir del 2027, el Gobierno pueda ampliar el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE a sectores que no estén enumerados en la norma y aplicarle el régimen (si bien necesita la autorización de la Comisión Europea para poder hacerlo).





	<p>En todo caso debe matizarse en el Anteproyecto que la Directiva (UE) 2023/959 establece esta posible ampliación a otros sectores no cubiertos en base a criterios como la incidencia en el mercado interior, los posibles falseamientos de la competencia, la integridad medioambiental del régimen de comercio de derechos de emisión y la fiabilidad del sistema previsto de seguimiento y notificación.</p> <p>Por ello, el Anteproyecto debe detallar ese procedimiento de inclusión y cómo se justifica para que no parezca una decisión unilateral.</p> <p>La posibilidad de que el Gobierno de España pueda ampliar la actividad de esta manera puede crear desigualdad con respecto a otros Estados miembros de la Unión y por tanto distorsión en el mercado interior.</p>
--	--

Artículo (en su caso, apartado también) sobre el que se realiza la observación	Disposición transitoria tercera
Observación	<p>Añadir en el punto 4 lo siguiente:</p> <p>4. Durante cada año natural, en lo que respecta a las emisiones liberadas entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2030 no serán aplicables las obligaciones de entrega de derechos de emisión establecidas en los artículos 36bis y 27.2 a los vuelos entre un aeródromo situado en una región ultraperiférica de un Estado miembro y un aeródromo situado en el mismo Estado miembro, incluido otro aeródromo situado en la misma región ultraperiférica o en otra región ultraperiférica del mismo Estado miembro.</p> <p>Los operadores aéreos deberán reportar las emisiones relativas a estos vuelos para poder acogerse a la reserva de derechos gratuitos para el uso de combustibles de aviación sostenible expuesto en el Artículo 39 con el objetivo de apoyar la descarbonización del sector en la Unión Europea.</p> <p>Ya que los vuelos de la Península a Canarias van a estar muy expuestos al mandato de SAF, pero no podrán acceder a ninguna herramienta para mitigar el impacto económico por estar fuera del ETS. Es relevante dada la dependencia que tienen estas regiones del transporte aéreo y lo importante que es que la conexión entre la Península y Canarias mantenga un precio asequible.</p>





MINISTERIO DE
POLÍTICA TERRITORIAL
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

SECRETARÍA DE ESTADO DE POLÍTICA TERRITORIAL

SECRETARÍA GENERAL DE COORDINACIÓN
TERRITORIAL

DIRECCIÓN GENERAL DE RÉGIMEN JURÍDICO
AUTONÓMICO Y LOCAL

O F I C I O

S/REF. :

N/REF. :

FECHA:

ASUNTO:

DESTINATARIO:

D^a. MARÍA GONZÁLEZ FERNÁNDEZ
SECRETARIA GENERAL TÉCNICA
MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

Se adjunta informe, a efectos del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, relativo al **Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.**

EL DIRECTOR GENERAL,

Gonzalo Díaz Millán

CORREO ELECTRÓNICO
rjuridico.autonomico@correo.gob.es

SOR ANGELA DE LA CRUZ, 9
28071 MADRID
TEL.: 91 273 3909/32

CSV : GEN-d8a0-6f4e-ecfd-1110-576a-f1ef-0f08-1fc4

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : GONZALO DIAZ MILLAN | FECHA : 04/03/2024 11:37 | Sin acción específica

14 JUN. 2024 21:23:09 Entrada: 30320





N/REF:

FECHA: 04.03.2024

ASUNTO: Mted 022401

ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO.

El informe se emite con el fin de dar cumplimiento al trámite previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, tras la modificación operada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme al cual, *“será necesario informe previo del Ministerio Política Territorial -Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática-, cuando la norma pudiera afectar a la distribución de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas”*.

I. ANTECEDENTES Y CONTENIDO DEL PROYECTO.

La Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo ha instaurado el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (en adelante, RCDE UE) con el fin de fomentar la reducción de las emisiones de estos gases de una forma eficaz, en relación con el coste y económicamente eficiente. Dicha Directiva ha sido modificada en sucesivas ocasiones con el fin de mejorar y ampliar el RCDE UE.

En el caso del comercio de derechos de emisión en la UE, las instalaciones fijas y operadores aéreos y, con la modificación del régimen aprobada en 2023 (Directiva 2023/959 de modificación de la Directiva 2003/87/CE), las empresas navieras y las entidades reguladas, deberán entregar, en el Registro de la Unión para el comercio de derechos de emisión, un número de derechos de emisión igual a las emisiones anuales comunicadas en su informe anual de emisiones (IAE), que tiene que haber sido verificado por un tercero independiente.



Las emisiones serán validadas e inscritas en el Registro por el organismo competente según el caso. Con el comercio de derechos de emisión de la UE se pretende reducir las emisiones de gases de efecto invernadero a nivel de la Unión Europea y así contribuir a los objetivos de reducción de emisiones de GEI adquiridos por la Unión. El objetivo en vigor para la UE es alcanzar una reducción de GEIs de al menos un 55% en 2030 con respecto a los niveles de 1990.

La necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español las novedades que afectan al RCDE UE en el 1 de enero de 2024 incluidas por las Directiva (UE) 2023/958 y 2023/959, justifica una nueva modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, lo que constituye el objeto del presente anteproyecto (en adelante, APL), que se dicta en transposición de las dos Directivas antes citadas.

Desde la perspectiva competencial interesa señalar que, entre las novedades introducidas en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, el artículo 2 incluye diversas definiciones relativas al nuevo régimen de comercio de derechos de emisión, entre las que cabe destacar la de “entidad regulada”. A partir del 1 de enero de 2025, las entidades reguladas que desarrollen alguna de las actividades y que generen las emisiones especificadas en el anexo II bis deberán contar con autorización de emisión de gases de efecto invernadero expedida en su favor y realizar el seguimiento de sus emisiones que hace referencia al sujeto obligado en dicho régimen, y que se regula en capítulo XI de la Ley. Asimismo, se añade un nuevo capítulo X dedicado al transporte marítimo. Se trata de un nuevo sector incluido en el RCDE UE a partir del 1 de enero de 2024. A diferencia del resto de sujetos obligados, este sector no recibe asignación gratuita de derechos de emisión. Otra característica destacable es que el seguimiento de las emisiones y la aplicación de las obligaciones de entrega respecto de las actividades de transporte marítimo se aplican teniendo en cuenta diversos porcentajes.

II. ADECUACIÓN DEL PROYECTO AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

a) Título competencial prevalente.

La Disposición final primera del APL establece que “Esta ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.13ª y 23ª de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades que ostentan las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección y de gestión en materia de protección del medio ambiente.



No obstante lo anterior, aquellas materias relacionadas con el transporte marítimo y la aviación se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1. 20ª de la Constitución en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. Aquellas materias relacionadas con las entidades reguladas se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1. 25ª de la Constitución en materia de bases de régimen minero y energético”.

La finalidad de la Ley 1/2005 que el APL pretende modificar al establecer un mercado europeo de venta de los derechos de emisión a los participantes del sistema, es procurar que las empresas generen una actividad económica baja en carbono y contribuyan así al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por lo que en el APL tiene incidencia la competencia estatal de “bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica” del artículo 149.1.13ª CE.

No obstante, el objeto directo y primordial perseguido por la Ley 1/2005 es reducir las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero, por lo que la norma proyectada se ampara, con carácter prevalente, en el título competencial del artículo 149.1.23ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de "legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección".

La vinculación de estos dos títulos competenciales ha sido puesta de relieve por el TC al manifestar, en la STC 87/2019, que “Las partes discrepan, en cambio, sobre la incidencia del título relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE), que el abogado del Estado considera igualmente aplicable puesto que en él se ampara también la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (disposición final segunda), que invoca como parámetro de constitucionalidad mediata de la ley impugnada, mientras que los representantes del ejecutivo y legislativo autonómicos rechazan esta cobertura competencial.

Pronunciamientos anteriores de este Tribunal han encuadrado competencialmente planes y programas de ayudas públicas dirigidas a generar actividad económica baja en carbono y a contribuir al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por España sobre reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el art. 149.1.23 CE. En concreto, la STC 15/2018, de 22 de febrero, FJ 5, dispuso que “si bien” esta actuación pública *“atiende... a la finalidad de impulsar el tránsito hacia una economía baja en carbono —por lo*



que no se puede negar su importancia sobre la actividad económica, ni su vinculación con el título recogido en el número 13 del artículo 149.1 CE—, es evidente que sus disposiciones presentan una conexión más estrecha con la materia medioambiental —en donde se enmarca la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero a la que atiende dicho tránsito—, de suerte que la regla competencial del artículo 149.1.23 CE es la que hemos de considerar más específica y, por tanto, de aplicación preferente en lo que a la determinación de los títulos competenciales estatales respecta”. Y en los mismos términos se han pronunciado las SSTC 62/2018, de 7 de junio, FJ 3, y 64/2018, también de 7 de junio, FJ 3”. (FJ.4)

Y en la STC 15/2018, el Tribunal afirma que *“La confluencia de estos dos títulos competenciales, en materia de medio ambiente y economía, resulta esencial para la concreción del principio de desarrollo sostenible, en la lucha contra el cambio climático a través de actuaciones que impulsen modelos de actividad económica baja en carbono en España. Ambos se caracterizan, además, por su carácter transversal: pueden proyectarse sobre competencias sectoriales que una Comunidad Autónoma haya asumido incluso como exclusivas en su Estatuto (así, en relación con el art. 149.1.13 en la STC 74/2014, de 8 de mayo, FJ 3, y las allí citadas; y en relación con el art. 149.1.23, en la STC 102/2013 y las allí citadas)”. (FJ. 5).*

Y más adelante señala que *“En el caso del Real Derecho 1494/2011, si bien atiende como ya hemos señalado a la finalidad de impulsar el tránsito hacia una economía baja en carbono -por lo que no se puede negar su importancia sobre la actividad económica, ni su vinculación con el título recogido en el número 13 del artículo 149.1 CE-, es evidente que sus disposiciones presentan una conexión más estrecha con la materia medioambiental -en donde se enmarca la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero a la que atiende dicho tránsito-, de suerte que la regla competencial del artículo 149.1.23 CE es la que hemos de considerar más específica y, por tanto, de aplicación preferente en lo que a la determinación de los títulos competenciales estatales respecta”. (FJ.5).*

Por lo que se refiere a los contenidos relacionados con el transporte marítimo y la aviación se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.20^a de la Constitución en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo.

Dentro de la competencia que al Estado atribuye el artículo 149.1.20^a CE, en la STC 68/1984, el Tribunal señala que *“lo que se refiere a las competencias para el control del espacio aéreo y el tránsito y transporte aéreo, ninguna disposición se incluye en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (E.A.C.)...”* y, más adelante, en el FJ. 6, aclara que en lo que respecta a las



competencias en materia de aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo y tránsito y transporte aéreo, *“cabe distinguir los siguientes grupos de servicios: 1) los servicios aeronáuticos relacionados con el control del espacio aéreo; 2) los servicios aeronáuticos relacionados con el tránsito y el transporte aéreo; 3) los demás servicios aeroportuarios estatales, como los aduaneros, de policía, correos, seguridad exterior e interior y cualesquiera otros que, por su naturaleza y función, están encomendados a autoridad pública no aeronáutica; 4) los servicios que, no siendo estrictamente aeronáuticos, puedan tener incidencia en ellos y que, por el volumen del tráfico del aeropuerto de que se trate, se declaren imprescindibles para su buen funcionamiento, y 5) las actividades no comprendidas en los números anteriores que se realicen en el recinto aeroportuario y que tengan transcendencia para la explotación económica del aeropuerto. De estos grupos (sobre todos los cuales tiene el Estado competencia exclusiva con arreglo al art. 149.1.20 de la C.E.), ya vimos (fundamento 1) que los dos primeros escapan a cualquier competencia de la Generalidad. (...)”*. (FJ.6) .

Por lo que respecta a la competencia del Estado en materia de marina mercante (art. 149.1.20 CE), el Estado tiene competencia exclusiva sobre "marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas". El Tribunal ha reflexionado respecto al concepto de marina mercante al manifestar que *“Como ocurre con tantos otros conceptos utilizados para delimitar competencias, la Constitución no dice qué sea la marina mercante por lo que, en principio, cabría entender que el constituyente no ha hecho sino asumir el concepto vigente en el momento de elaborarse la Constitución. (...)”*.

En efecto, cabe observar que tanto en nuestro Derecho como en otros europeos la "marina mercante" ha estado tradicionalmente referida a un cierto tipo de buques, los que el art. 573 del Código de Comercio califica como "mercantes", así como a una específica actividad mercantil, "el comercio marítimo" (rúbrica del Libro III del mismo Código). (...) Por tanto, en una primera aproximación la "marina mercante" se ha caracterizado tradicionalmente por constituir la navegación entre dos o más puertos, para el transporte marítimo de personas o mercancías; diferenciándose así claramente de otras actividades de navegación que también se realizan en dicho medio, como las puramente recreativas, o las relacionadas con la pesca...”. (STC 40/1998, FJ.44).

Finalmente, los contenidos que regulan aspectos relacionados con el comercio de emisiones de las entidades reguladas se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1. 25ª de la Constitución en materia de bases de régimen minero y energético.



En primer lugar, debe aclararse que, de acuerdo con la definición dada al artículo 2, subapartado af) de la Ley por el APL se entiende como “entidad regulada” af), a efectos del capítulo XI,” toda persona física o jurídica, con excepción de cualquier consumidor final de los combustibles, que ejerza la actividad contemplada en el anexo II bis y que pertenezca a una de las categorías siguientes (...).”.

El APL crea un anexo II bis que contiene la descripción de la “actividad incluida en el capítulo XI de la Ley 1/2005.” Asimismo, el APL añade un Capítulo XI rubricado “Comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales”.

En definitiva, las entidades reguladas son aquellas que despachan a consumo los combustibles que producen gases de efecto invernadero a los sectores afectados por este Capítulo.

En la Sentencia 197/96 (FJ 2), que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Generalidad de Cataluña contra la Ley 34/1992, de Ordenación del Sector Petrolero, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

“los títulos competenciales correspondientes al Estado respecto a la ordenación del sector petrolero (...) serían los de las reglas 13 (“bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica”) y 25 (“bases del régimen minero y energético”) del art. 149.1 CE (...) Los títulos competenciales de la Generalidad de Cataluña sobre esta materia serían los de los arts. 9.16 (sobre “instalaciones de producción, distribución y transporte de energía, cuando este transporte no salga de su territorio y su aprovechamiento no afecte a otra Provincia o Comunidad Autónoma”) ...”.

No obstante su carácter básico, el TC ha enfatizado que *“No debe olvidarse que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia, en este caso la fijación de las bases del régimen minero y energético, lo hace porque bajo la misma subyace un interés general que debe prevalecer sobre los que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, así como que la atribución de esta facultad al Estado no limita más de lo necesario la competencia autonómica en materia de otorgamiento de concesiones mineras (art. 10.1.7 EAE, en relación con el Real Decreto 1136/1984, de 29 de febrero, sobre valoración definitiva y ampliación de funciones y medios adscritos a los servicios traspasados y adaptación de los transferidos en fase preautonómica a la Comunidad Autónoma de Extremadura en materia de industria, energía y minas). [...]”* (STC 123/2023, FJ.3).



b) Análisis de las cuestiones competenciales más relevantes que suscita el proyecto.

Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, antecedente del APL no ha sido objeto de recursos en sede constitucional.

c) Análisis de la participación autonómica en la elaboración del proyecto.

El apartado 4 de la MAIN señala que *“En lo que se refiere a su tramitación, además de la consulta pública previa y la audiencia e información públicas, se consultará a las Comunidades Autónomas a través de los órganos colegiados creados al efecto en la materia de cambio climático (Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático)”*.

III. ADECUACIÓN DEL PROYECTO A LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (LGUM).

En cuanto a la adecuación a la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, no se formulan observaciones a este respecto.

IV. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES DE CARÁCTER COMPETENCIAL.

El Estado tiene competencia para dictar el presente anteproyecto Ley al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.13.^a y 23.^a de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, a excepción de la disposición adicional segunda, sin perjuicio de las competencias de ejecución que ostentan las comunidades autónomas en materia de legislación de medio ambiente. No obstante, aquellas materias relacionadas con el transporte marítimo y la aviación se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.20^a de la Constitución en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. Y las materias relacionadas con las entidades reguladas se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.25^a de la Constitución en materia de bases de régimen minero y energético.

Sin perjuicio de los títulos competenciales de que dispone el Estado para dictar el Anteproyecto examinado, resulta conveniente formular las observaciones que se recogen a continuación.



- **Disposición final primera. Títulos competenciales.**

La Disposición de referencia establece que *“Esta ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.13ª y 23ª de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades que ostentan las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección y de gestión en materia de protección del medio ambiente.*

No obstante lo anterior, aquellas materias relacionadas con el transporte marítimo y la aviación se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.20ª de la Constitución en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. Aquellas materias relacionadas con las entidades reguladas se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.25ª de la Constitución en materia de bases de régimen minero y energético”.

Al igual que se hace en la Ley 1/2005 así como en el preámbulo y MAIN del APL examinado, deberá exceptuarse de la aplicación del título competencial de medio ambiente la disposición adicional segunda por la que se crea una comisión que ejercerá como Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París.

Ello se debe a que la disposición adicional segunda de la Ley 1/2005, crea la Autoridad nacional de los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto, antigua comisión que el APL suprime creando a su vez la nueva Autoridad Nacional anteriormente citada en el apartado 44 del artículo único.

Esta observación deberá trasladarse asimismo a la cita del título competencial que se efectúa en el preámbulo y en la MAIN.

- **Disposición adicional décima. Modificación del Régimen Sancionador del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.**

El régimen sancionador del sector marítimo conlleva la introducción de nuevos tipos de infracciones lo que supone la modificación de determinados preceptos del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el



Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre. Ello se lleva a cabo en el apartado 50 del artículo único del APL que añade una disposición adicional décima.

La Disposición final primera del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el ampara esta norma en *“las competencias que corresponden al Estado en materia de legislación laboral, Hacienda del Estado, Marina Mercante y puertos de interés general, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 149.1.7ª, 149.1.14.ª, y 149.1.20.ª de la Constitución”*.

De acuerdo con las Directrices de técnica normativa competencial constituye una práctica habitual no exigir la invocación expresa de títulos competenciales en las disposiciones modificativas, sobre la premisa de que el fundamento de la norma estatal no podrá ser diferente al de la disposición modificada siempre que la norma reformada hubiera recogido expresamente su fundamento competencial, como sucede con el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Teniendo en cuenta este razonamiento y con el fin de evitar inseguridad jurídica respecto al régimen competencial aplicable al régimen sancionador incluido en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se sugiere añadir a la Disposición final primera del APL un párrafo igual o similar al que se propone a continuación:

“El Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, objeto de modificación por la disposición adicional décima añadida por el apartado cincuenta del artículo único seguirá amparándose en los títulos competenciales previstos en la norma objeto de modificación”.



Ref. SGLDN/SC-6/24

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Con fecha 8 de febrero de 2024, se ha recibido en esta Secretaría General Técnica, procedente de la Oficina Española de Cambio Climático el "**anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero**", solicitando la emisión del informe previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El proyecto se acompañó de la preceptiva Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN), tal y como exige el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula dicha memoria.

Recabados los distintos informes y cumplidos los distintos trámites procedimentales, con fecha 18 de abril de 2024, la Oficina Española de Cambio Climático remitió a esta Secretaría General Técnica nuevo texto del anteproyecto de ley para continuar con su tramitación.

De acuerdo con lo anterior, se emite el presente informe.

1. ANTECEDENTES Y OBJETO

A. Antecedentes.





El cambio climático es un fenómeno meteorológico que tiene como causa principal la acción del hombre por la producción de CO₂ y otros gases de efecto invernadero que retienen el calor del sol en la atmósfera terrestre e impiden que escape al espacio. Para tratar de contener este problema público global, la comunidad internacional ha adoptado desde hace décadas diversos instrumentos jurídicos.

España es uno de los Estados parte de unos de los más importantes instrumentos jurídicos citados: el Protocolo de Kioto, ratificado en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático el 30 de mayo de 2002. Este tratado también fue ratificado por la Unión Europea e incluye el compromiso por parte de los firmantes de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

La traslación jurídica al área de la Unión Europea del Protocolo se llevó a cabo a través de la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE.

El Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero (RCDE) es la principal herramienta con la que cuenta la UE para reducir de forma sostenible y eficaz sus emisiones. Consiste en la fijación de un límite máximo de emisiones para toda la UE a través de un cupo máximo de derechos. Cada derecho de emisión representa una tonelada de dióxido de carbono o su equivalente en otros gases. Estos derechos se ponen en circulación en el mercado, pudiendo obtenerse por parte de estados o particulares, a lo que también se añade un sistema de asignaciones gratuitas de derechos a determinados operadores.

El RCDE en la Unión Europea se ha dividido temporalmente en diferentes fases, siendo la actual la cuarta y extendiéndose desde el 2021 hasta 2030.

En esta cuarta fase la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, ha sido modificada por los instrumentos jurídicos contenidos en





el denominado paquete «Objetivo 55» de la UE, cuyo objetivo es garantizar que las políticas de la UE estén en consonancia con los compromisos y objetivos climáticos de la Ley Europea del Clima en el marco del Pacto Verde Europeo y el Acuerdo de París. Entre estos compromisos, La Unión se comprometió a reducir, de aquí a 2030, sus emisiones netas de gases de efecto invernadero en el conjunto de la economía en un 55 % como mínimo, con respecto a los niveles de 1990.

Dentro de este paquete se encuentran la Directiva (UE) 2023/958, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, así como la Directiva (UE) 2023/959 que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión. Estas dos directivas se acompañan de dos reglamentos comunitarios: el Reglamento (UE) 2023/956 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono y el Reglamento (UE) 2023/957 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/757 con el fin de incorporar las actividades de transporte marítimo al régimen para el comercio de derechos de emisión en la Unión y de seguir, notificar y verificar las emisiones de gases de efecto invernadero adicionales y las emisiones procedentes de tipos adicionales de buques.

Entre las novedades de este nuevo paquete regulatorio se establecen obligaciones para una reducción más rápida de los derechos de emisión en el RCDE, la eliminación gradual de los derechos de asignación gratuita y la ampliación del régimen de comercio a un nuevo sector: el transporte marítimo. También se establece un incremento de la financiación para el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación (ambos ligados al RCDE) y la creación de un nuevo régimen independiente de comercio de derechos para los combustibles consumidos en edificios, el transporte por carretera y otros sectores adicionales.





Estas modificaciones se consideran por las instituciones comunitarias y los estados miembros como esenciales para que la UE contribuya a la consecución de sus objetivos de reducción de emisiones netas de gases de efecto invernadero de aquí a 2030 y alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050.

B. Objeto

Constituye el objeto de este anteproyecto la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva (UE) 2023/958, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, así como la Directiva (UE) 2023/959 que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

Esta transposición se llevará a cabo mediante la modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Con esta modificación, aparte de la transposición de la normativa comunitaria al ordenamiento español, se espera conseguir una reducción más rápida en nuestro país de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyendo a la mejora de los niveles de contaminación atmosférica y por tanto a la protección del medio ambiente, obligación asumida por los poderes públicos según se establece en el artículo 45 de la Constitución Española.

La transposición asegura que España contribuye al cumplimiento del objetivo del Acuerdo de París de limitar el incremento de la temperatura media global en 2°C





respecto de los niveles preindustriales y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5° C.

2. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

A. Estructura.

El anteproyecto de ley que se informa consta de una exposición de motivos, un artículo único con sesenta y seis apartados y seis disposiciones finales.

En la parte expositiva de la disposición normativa se describe su objeto y finalidad, así como sus antecedentes, el contenido principal de la norma y los principios de buena regulación enumerados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Dentro del articulado, destacan como parte del artículo único los siguientes apartados:

Los **apartados uno a cinco** introducen modificaciones en el Capítulo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que afectan principalmente al ámbito de aplicación (que se amplía a nuevos sectores económicos), al régimen de definiciones y a las funciones de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático y del Consejo Nacional del Clima.

Los **apartados seis y siete** modifican la denominación del Capítulo II de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, así como el artículo 4, que regula las instalaciones sometidas a autorización de emisión.

Los **apartados ocho y nueve** abordan modificaciones en el Capítulo III de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, dando una nueva definición al concepto de derecho de emisión y a su régimen de transmisión.





Los **apartados diez a trece** acometen reformas en el Capítulo IV de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Entre estas modificaciones destaca la introducción de un mandato al Gobierno para hacer visible la fuente de financiación de los proyectos ejecutados con cargo a los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión; el establecimiento de 2030 como fecha en la que no se asignará ningún derecho de emisión de forma gratuita, a excepción de la calefacción urbana o la habilitación al Gobierno para que reglamentariamente desarrolle un procedimiento para la corrección de la asignación gratuita de derechos.

Los **apartados catorce y quince** modifican tanto el Capítulo V de la ley como el título de su artículo 21, relativos tanto a los ajustes como a la devolución de los derechos de asignación gratuita.

El **apartado dieciséis** del anteproyecto de ley modifica las funciones de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático en relación con su competencia de petición de información. Esta modificación afecta al Capítulo VI de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

Los **apartados diecisiete a veinte** reforman el Capítulo VII de la ley en cuestiones como el registro de derechos de la UE o las fechas para la expedición de derechos de emisión. De esta forma la Oficina Española de Cambio Climático tendrá hasta el 30 de junio de cada año para proponer al administrador central del Registro de la Unión Europea la ejecución automática de la transferencia, desde la cuenta de asignación de la Unión Europea correspondiente a la cuenta de haberes de cada titular y operador aéreo, por la cantidad de derechos de emisión otorgados gratuitamente.

Los **apartados veintiuno a veintiocho** introducen modificaciones en el Capítulo VIII de la ley 1/2005, de 9 de marzo, en lo relativo a la tipificación de nuevas infracciones, el establecimiento de nuevas sanciones o el reparto de competencias en materia sancionadora, introduciendo a la Dirección General de Marina Mercante como órgano informante en materia de sanciones a las empresas navieras.





Los **apartados veintinueve a treinta y siete** modifican en Capítulo IX, relativo al régimen de comercio para la aviación mediante, entre otras medidas, la introducción en el articulado de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, del factor de reducción lineal de emisiones previsto en la normativa de la Unión Europea (en la norma actualmente en vigor esta circunstancia figura en una disposición transitoria). Además, se añade un nuevo artículo 41 bis relativo a la solicitud de no divulgación de datos relacionados con las obligaciones de información sobre emisiones cuando se den determinadas circunstancias.

El **apartado treinta y ocho**, en coherencia con la introducción del transporte marítimo como nuevo sector obligado a cumplir con el régimen del comercio de derechos de emisión en la normativa comunitaria, crea un nuevo Capítulo X relativo a ello.

El **apartado treinta y nueve** introduce un nuevo Capítulo XI a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, con el objeto de recepcionar en el ordenamiento jurídico español el nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales fijado en las nuevas directivas comunitarias que modifican el RCDE. El **apartado cuarenta**, por su parte, introduce también un nuevo Capítulo XII para abordar el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, designando al Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico como autoridad competente en la materia.

Los apartados **cuarenta y uno a cuarenta y ocho** modifican las disposiciones adicionales de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Puede destacarse la eliminación de la disposición adicional tercera o la creación de tres nuevas disposiciones adicionales (octava, novena y décimo primera). Los apartados **cuarenta y nueve a cincuenta y cuatro** afectan al régimen de las disposiciones transitorias y los apartados **cincuenta y cinco y cincuenta y seis** modifican las disposiciones finales; entre ellas las relativas a la habilitación al Gobierno para modificar los anexos de la ley.

Los apartados **cincuenta y siete a sesenta y seis** abordan la cuestión de los anexos a la ley, entre los que cabe destacar la introducción de un nuevo Anexo II bis relativo a





las actividades incluidas en el régimen independiente del comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales.

Las **disposiciones finales primera y segunda** modifican respectivamente el régimen sancionador del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre) y el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Esta última modificación se lleva a cabo para garantizar la colaboración de la Oficina Española de Cambio Climático con la Administración tributaria en materia de identificación de las nuevas entidades obligadas en el régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los combustibles consumidos en edificios, el transporte por carretera y otros sectores adicionales para su correcta gestión.

La **disposición final tercera** contiene una habilitación al Gobierno para aprobar un texto refundido de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. La **disposición final cuarta** recoge los títulos competenciales que permiten la aprobación de la norma, mientras que las **disposiciones finales quinta y sexta** son las relativas a la incorporación del Derecho de la Unión Europea al ordenamiento jurídico español y a la entrada en vigor de la norma.

B. Memoria del análisis de impacto normativo

El anteproyecto de ley se acompaña de la memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) de conformidad con el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y cumple los requisitos establecidos en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La MAIN presentada incluye un resumen ejecutivo, así como la memoria que contempla la oportunidad de la norma, el contenido, el análisis jurídico, el análisis sobre la adecuación de la propuesta de norma al orden de distribución de competencias, la descripción de la tramitación, el análisis de impactos y la evaluación *ex post*. El





documento se acompaña de dos anexos: el primero, en el que se valoran las observaciones recibidas durante la consulta pública previa, y el segundo, en el que se abordan las recibidas en el trámite de audiencia e información pública.

Entre los impactos que se analizan debe destacarse la incidencia positiva en el medio ambiente, ya que las modificaciones planteadas a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, redundarán en una mayor calidad del aire debido a las reducciones de emisiones que se esperan y cuya estimación se realiza en la propia memoria.

3. FUNDAMENTO JURÍDICO Y RANGO NORMATIVO

A. Fundamento jurídico y rango normativo.

Desde un punto de vista formal, el anteproyecto es conforme con la atribución genérica al Gobierno de la iniciativa legislativa prevista en el **artículo 87 de la Constitución**, concretada a favor del Gobierno de la Nación en el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Así, el apartado 1 del artículo 87 de la Constitución establece que *“La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras”*, el cual se complementa con el artículo 88 que determina que *“Los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”*.

Por su parte, el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, titulado *“Iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley”*, dispone en su párrafo primero que *“El Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución*





mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales”.

Por lo que se refiere al rango normativo de la propuesta, el respeto al principio de jerarquía normativa que consagra el artículo 9.3 de la Constitución obliga a que la modificación de una ley sólo pueda realizarse a través de otra ley o norma con rango de ley.

Por todo ello, el **rango normativo** de la norma que se informa se considera adecuado.

B. Régimen competencial.

El anteproyecto normativo, de conformidad con su disposición final primera, se dicta al amparo de los artículos 149.1.13ª y 149.1.23ª **artículo 149.1.8.ª de la Constitución Española**, por el que se atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades que ostentan las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección y de gestión en materia de protección del medio ambiente, respectivamente.

Los preceptos de la norma que abordan materias relacionadas con el transporte marítimo y la aviación se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el **artículo 149.1.20ª de la Constitución Española** en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. Aquellas materias relacionadas con las entidades reguladas se dictan al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el **artículo 149.1.25ª de la Constitución Española** en materia de bases de régimen minero y energético.

De estos preceptos constitucionales, es el artículo 149.1.23ª el que tiene carácter prevalente sobre los demás.





El Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática estimó adecuados, en su informe de 4 de marzo de 2024, los títulos competenciales esgrimidos en el anteproyecto de ley.

C. Ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

Las modificaciones incluidas en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, con motivo de este anteproyecto de ley responden a la necesidad de transponer las directivas europeas dictadas en 2023 citadas anteriormente para actualizar el régimen del comercio de derechos de emisión. El artículo 2 de la Directiva (UE) 2023/958 y el artículo 3 de la Directiva (UE) 2023/959 obligan a los estados miembros a poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ambas, así como a informar de ello inmediatamente a la Comisión Europea.

4. TRAMITACIÓN

El Acuerdo del Consejo de Ministros, de 20 de febrero de 2024, autoriza la tramitación administrativa por la vía de urgencia prevista en el artículo 27.1.b), de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La tramitación de este anteproyecto normativo con la mayor celeridad posible es necesaria para que la Directiva 2023/958, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 y la Directiva 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 se transpongan al ordenamiento jurídico español a la mayor brevedad posible. Se posibilitará con ello la recepción en España de los nuevos sectores incluidos en el RCDE, así como el nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los combustibles consumidos en edificios, el transporte por carretera y otros sectores adicionales.





La tramitación se ha realizado conforme a lo previsto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como en el resto de normativa aplicable, teniendo en cuenta que la tramitación por vía de urgencia implica la reducción de los plazos previstos a la mitad de su duración, así como la continuación del procedimiento ante la falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba. Teniendo esto en cuenta, los principales hitos de la tramitación se enumeran a continuación:

1.- El anteproyecto de ley se acompaña de la preceptiva **Memoria del Análisis de Impacto Normativo** (en adelante, MAIN), conforme a lo establecido en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

2.- Se ha llevado a cabo el trámite de **consulta pública previa** previsto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, entre los días 11 y 26 de septiembre de 2023.

3.- De conformidad con lo previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el texto del anteproyecto de ley se ha sometido al **trámite de información pública** a través de la **página web**¹ de este departamento ministerial durante el periodo comprendido entre el 14 de noviembre y el 4 de diciembre de 2023.

4.- En virtud del deber de cooperación regulado en el artículo 3.1.k) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, este anteproyecto de ley se ha sometido a trámite de **audiencia a las comunidades autónomas** a través de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático. El anteproyecto también fue sometido a la consideración del Consejo Nacional del Clima, de conformidad con lo previsto en el artículo 2 del Real Decreto 415/2014, de 6 de junio, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima. A ambos órganos se les remitió información sobre la norma que ahora se informa el 14 de noviembre de 2023.

¹ <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/ip-anteproy-ley-mod-ley-1-2005.html>





5.- El 5 de enero de 2024 el anteproyecto fue sometido a la **Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos**, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.6 del Real Decreto 1/2024, de 9 de enero, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.

6.- El anteproyecto de ley se incluyó en la **Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios** de 15 de febrero de 2024, que lo examinó en primera vuelta.

7.- El 20 de febrero de 2024 el anteproyecto fue sometido a la consideración del **Consejo de Ministros en primera vuelta**, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, del Gobierno.

8.- El 27 de febrero de 2024 se sometió el anteproyecto a la consideración del **Consejo Asesor de Medio Ambiente** a través del procedimiento escrito, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Reglamento de Funcionamiento del Consejo Asesor de Medio Ambiente.

9.- El 21 de febrero de 2024 se solicitó informe a la **Oficina de Coordinación y Calidad Normativa** del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes de conformidad con lo establecido en el párrafo sexto del artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Hasta la fecha no se ha recibido informe de este órgano.

10.- En fecha 4 de marzo de 2024, el **Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática** emitió informe competencial de conformidad con lo establecido en el párrafo sexto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

11.- Esta Secretaría General Técnica, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ha considerado conveniente recabar los siguientes **informes de Ministerios**, con el fin de garantizar el acierto y legalidad de la norma:





- **Ministerio de Derecho Sociales, Consumo y Agenda 2030**, que emitió informe el 28 de febrero de 2024.
- **Ministerio de Sanidad**, que emitió su informe el 29 de febrero de 2024.
- **Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación**, que emitió informe el 1 de marzo de 2024.
- **Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades** cuyo informe fue emitido el 1 de marzo de 2024.
- **Ministerio de Defensa**, que ha emitido informe de fecha 4 de marzo de 2024.
- **Ministerio de Hacienda**, cuyo informe fue emitido el 5 de marzo de 2024.
- **Ministerio de Industria y Turismo**, que ha emitido informe de fecha 8 de marzo de 2024.
- **Ministerio de Economía, Comercio y Empresa**, que emitió informe el 14 de marzo de 2024.
- **Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible**, cuyo informe data del 21 de marzo de 2024.
- **Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana**, que emitió informe el 25 de marzo de 2024.
- **Ministerio de Trabajo y Economía Social**, cuyo informe es de fecha 1 de abril de 2024.

12.- En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo quinto de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha obtenido la **aprobación previa** del Ministerio de Transformación Digital y Función Pública.

13.- Por último, mediante este informe se da cumplimiento a lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, que prevé la emisión con carácter preceptivo del **informe de la Secretaría General Técnica** del Ministerio proponente del proyecto normativo.

Una vez realizados los trámites anteriores, el anteproyecto deberá someterse a **dictamen del Consejo de Estado**, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.





Tras el trámite en el Consejo de Estado, el anteproyecto se someterá nuevamente a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y se elevará en segunda vuelta al Consejo de Ministros para su aprobación como proyecto de ley. Posteriormente se remitirá al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria.

Esta norma figura entre las propuestas normativas incluidas en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2024.

5. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES

Examinado el anteproyecto de ley recibido el 18 de abril de 2024, esta Secretaría General Técnica considera que desde el punto de vista jurídico se circunscribe a las competencias del Estado y se ajusta a la legalidad vigente.

Es cuanto cabe informar por esta Secretaría General Técnica.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO,

Jacobo Martín Fernández



JUSTIFICANTE DE REGISTRO EN OFICINA DE REGISTRO

Oficina: Registro Auxiliar de la Secretaría General Técnica - O00002071
Fecha y hora de registro en: 05/03/2024 17:32:20 (Horario peninsular)
Fecha presentación: 05/03/2024 17:29:54 (Horario peninsular)
Número de registro: REGAGE24s00017134620
Tipo de documentación física: Documentación adjunta digitalizada
Enviado por SIR: Sí

Información del registro

Tipo Asiento: Salida
Resumen/Asunto: Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.
Unidad de tramitación origen/Centro directivo: Subdirección General de Informes y Relaciones Internacionales - EA0044688 / Ministerio de Hacienda y Función Pública - E05188501
Unidad de tramitación destino/Centro directivo: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico - E05068001 / Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico - E05068001
Ref. Externa:
Nº. Expediente:

Adjuntos

Nombre: 02JN2400226 FIRMADO.PDF
Tamaño (Bytes): 2.278.408
Validez: Copia Electrónica Auténtica
Tipo: Documento Adjunto
CSV: GEISER-8ffa-f5aa-ca9f-2bc4-3153-0c0b-e068-9223
Hash: d0d50416268ec46520069fb616f636d33d95bae128f28c84308e2bd578f085a3c79f1f14360373bc4af18014f620ae697494530519216e4cfb97990cd41ac1bf
Observaciones:

La Oficina de Registro Registro Auxiliar de la Secretaría General Técnica declara que las imágenes electrónicas anexas son imagen fiel e íntegra de los documentos en soporte físico origen, en el marco de la normativa vigente.

El registro realizado está amparado en el Artículo 16 de la Ley 39/2015.

De acuerdo con el art. 31.2b de la Ley 39/15, a los efectos del cómputo de plazo fijado en días hábiles, y en lo que se refiere al cumplimiento de plazos por los interesados, la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente salvo que una norma permita expresamente la recepción en día inhábil. Podrán consultar el estado de su registro en Carpeta ciudadana. <https://sede.administracion.gob.es/carpeta/>
La documentación adjunta estará disponible para su consulta y descarga durante un período de un año.

ÁMBITO-PREFIJO	CSV	FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO
GEISER	GEISER-4d21-a63c-f112-4c61-ad8c-c9fe-30f0-dbba	05/03/2024 17:32:20 (Horario peninsular)
Nº REGISTRO	DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN	VALIDEZ DEL DOCUMENTO
REGAGE24s00017134620	https://sede.administracion.gob.es/valida	05/03/2024 17:23:09 Entrada: 30920



02JN240226. E.24/007. F.

En relación con su solicitud relativa al **“Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”** a los efectos previstos en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se informa lo siguiente:

1.- La necesidad de incorporar al ordenamiento jurídico español las novedades que afectan al régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión Europea (RCDE UE), introducidas por las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959, justifica una nueva modificación de la Ley 1/2005, lo cual constituye el objeto del presente anteproyecto de ley.

En este sentido, el artículo 2 de la Directiva (UE) 2023/958 y el artículo 3 de la Directiva (UE) 2023/959, obligan a los Estados miembros a poner en vigor a más tardar el 31 de diciembre de 2023 las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ambas Directivas, así como a informar de ello inmediatamente a la Comisión Europea.

El artículo 3 de la Directiva (UE) 2023/959 precisa que las medidas contenidas en la misma serán aplicables a partir de 1 de enero de 2024. Señala, no obstante, el plazo máximo de 30 de junio de 2024 para poner en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en algunos artículos que se refieren, en particular, al nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los edificios, el transporte por carretera y los combustibles para otros sectores.

Como principales características de la reforma, esta Directiva introduce una reducción más rápida de los derechos de emisión en el RCDE UE y la eliminación gradual de los derechos gratuitos para algunos sectores. Se amplía el RCDE UE a las emisiones procedentes del transporte marítimo y establece un incremento de la financiación para el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación, así como una revisión de la reserva de estabilidad del mercado.

Además, se crea un nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales, regulado en un nuevo capítulo XI de la Ley 1/2005. Alrededor del 25 % de los ingresos obtenidos de este régimen independiente servirá para financiar el Fondo Social para el Clima, que proporcionará financiación específica a los Estados miembros para ayudar a los ciudadanos a costear inversiones en eficiencia energética, nuevos sistemas de calefacción y refrigeración y una movilidad más limpia.

Por su parte, la Directiva (UE) 2023/958 consolida la aplicación del Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSA)



a través del RCDE UE a partir de 2024 y se elimina progresivamente la asignación gratuita de derechos de emisión del RCDE UE incrementando el porcentaje de derechos a subastar.

Por otro lado, en el nuevo capítulo XII de la Ley 1/2005 se introduce determinadas disposiciones para concretar la regulación en España del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), conocido en inglés como Carbon Border Adjustment Mechanism o "CBAM" establecido por el Reglamento (UE) 2023/956, de 10 de mayo de 2023.

Junto al texto del Anteproyecto, se remite Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN).

2.- La MAIN indica que el anteproyecto tiene impacto presupuestario tanto desde el punto de vista de los gastos como de los ingresos.

En lo relativo a los ingresos, se realizan varias simulaciones de los recursos que obtendrá el Estado en las subastas de derechos de emisión sujetas, tal y como indica la memoria, con elevada incertidumbre en las estimaciones realizadas, fundamentalmente por la evolución del precio de los derechos de emisión.

En tales simulaciones también se incluye la posible repercusión por la minoración de estos ingresos motivado por la creación de un nuevo recurso propio en el ámbito del UE.

Como resultado, se presentan varias curvas con la estimación de la evolución de los ingresos derivados del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE) en función de los parámetros anteriores y en el escenario que implican los cambios tras la aprobación de las Directivas UE que motivan la transposición en esta norma. De forma general, se observa en todos los supuestos una caída en el periodo 2024-2026, respecto del valor de 2023, seguido de un fuerte aumento en 2027 para estabilizarse en un perfil descendente, pero, aun así, superior al actual a partir de ese año.

Al respecto, en la memoria se concluye que *“en el escenario en que el precio del derecho de emisión del régimen de comercio de derechos de emisión que cubre energía, industria, aviación y transporte marítimo se mantiene en promedio como en 2023 y no hay recursos propios, los ingresos a lo largo del periodo 2024-2030 se sitúan en el entorno de 4.700 millones/año. Por otro lado, si hubiera que descontar un 30% por la creación de un nuevo recurso propio de la UE, entonces los ingresos serían del orden de 3.800 millones/año”*

3.- Una vez consultados los órganos competentes del departamento, se efectúan las siguientes consideraciones:

PRIMERA. - Respecto a los aspectos presupuestarios del anteproyecto, se señala lo siguiente:



1.- En relación con el análisis que se realiza en la MAIN de la evolución de los ingresos derivados del RCDE, los valores indicados se refieren, a la vista de los gráficos a los que se ha hecho referencia, a valores medios en el conjunto del periodo. Como ya se ha señalado, cabe subrayar la caída de recaudación que se estima en el periodo 2024-2026 (respecto de los ingresos de 2023) y el impacto que ello puede tener en los presupuestos de estos ejercicios.

En el caso del ejercicio 2024, la estimación de ingresos podría oscilar, según los gráficos aportados, entre unos 3.300 y 1.800 millones de euros.

En lo referente al presupuesto de gastos, cabe destacar que, de conformidad con lo establecido por el artículo 30.4 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, los ingresos de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se destinan al cumplimiento de los objetivos en materia de cambio climático y transición energética, destacando las aportaciones al sector eléctrico para fomento de las energías renovables y las ayudas a los consumidores electrointensivos para compensar los costes del RCDE, finalidades que podrían verse afectadas por el impacto en la recaudación de los ingresos.

A este respecto y en cuanto a los Presupuestos Generales del Estado para 2024, en elaboración, con la horquilla de recaudación que arrojan los gráficos (3.300 y 1.800 millones de euros), existe un riesgo potencial de que dicha recaudación sea inferior a las dotaciones que se prevé financiar mediante los ingresos de las subastas de derechos de emisión (la previsión en el Anteproyecto de Ley de PGE2024, a la fecha, es de unos 2.430 millones de euros, de los que 2.100 millones de euros son la aportación al sector eléctrico).

En todo caso, la valoración de este aspecto se enmarca dentro del proceso de ejecución del presupuesto vigente en 2024 (ya sea en fase de prórroga o con un nuevo presupuesto aprobado), entendiéndose que, según avance el ejercicio, debe disponerse de una mejor estimación de la recaudación de estos ingresos.

2.- En las estimaciones realizadas en la MAIN se refleja la posibilidad, ya desde 2024, de que los ingresos a recaudar sean detraídos por la creación del nuevo recurso propio de la Unión Europea (entre unos 800 y 1.000 millones de euros en 2024). Se desconoce si a la fecha actual se encuentra ya operativo este mecanismo, dado el sensible impacto que puede suponer en el presente ejercicio, en particular si está prevista su puesta en marcha y si se está previendo su aplicación de forma retroactiva.

3.- En cuanto a los gastos de personal, la MAIN indica que los procedimientos regulados en el anteproyecto tienen un impacto significativo en las unidades responsables de gestionarlos, aludiendo a la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y a la Dirección General de Marina Mercante (DGMM) del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.



En concreto, la estimación del impacto presupuestario adicional en el capítulo de personal de ambas Unidades es el siguiente:

- 631.775,58 euros en la OECC
- 902.666,62 euros en la DGMM

Respecto a la incorporación de nuevos efectivos de la DGMM, debe valorarse la posibilidad de la total compensación del incremento de los costes de personal mediante los mecanismos disponibles tales como el cambio de adscripción de puestos, la redistribución de efectivos, o la atribución temporal de funciones.

En cuanto a la creación de nuevos puestos de trabajo, debe insistirse en que ha de tenerse en cuenta que en el momento actual no están aprobados los Presupuestos Generales del Estado para 2024, por lo que será necesario esperar a su aprobación para poder efectuar un análisis de su procedencia.

En cualquier caso, las nuevas necesidades que se deriven de la aprobación de la norma deberán estar supeditadas a las disponibilidades presupuestarias y deberán financiarse dentro de las envolventes asignadas a los citados Departamentos en cada ejercicio presupuestario.

Finalmente, se señala que debe suprimirse la nueva disposición adicional decimosegunda que establece una excepción al principio general de prohibición de incremento neto de los gastos de personal establecido en la disposición adicional trigésima tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, prorrogada para 2024.

SEGUNDA.- Respecto a modificación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que se lleva por la disposición final sexta que se introduce en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por el anteproyecto, se señala lo siguiente:

1.- Para una mayor delimitación del destinatario, el concreto objeto de la cesión de datos y la necesidad de dicha cesión, en función de las competencias del destinatario de esta cesión, y para eliminar la alusión temporal al régimen, indicando únicamente el régimen, que será el vigente, se considera más adecuada la siguiente redacción de la letra o) del artículo 95.1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria:

«o) *La colaboración con la Oficina Española de Cambio Climático en la identificación de las entidades reguladas a las que se refiere el artículo 2, letra af) de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y para la correcta gestión del **nuevo** régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los combustibles consumidos en edificios, el transporte por carretera y otros sectores adicionales, al que dichas entidades están sujetas, en lo que respecta a asegurar la coherencia de la información notificada bajo este régimen con la presentada a efectos fiscales y para detectar infracciones e imponer sanciones, de conformidad con la normativa de la Unión».*



2.- Podría ser más oportuno que la modificación del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, se introdujera en el propio anteproyecto como una disposición final del mismo, en lugar de realizar su incorporación a través del apartado sesenta y dos de su artículo único modificando la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. En ese caso habría que adaptar la numeración de las disposiciones finales y la exposición de motivos.

3.- Se advierte una errata en la referencia que se hace en la exposición de motivos al artículo 2, letra f) de la Ley 1/2005, que debería ser al “...*artículo 2, letra af)* de la Ley 1/2005...” tal como quedaría redactado con la modificación del propio anteproyecto y como se recoge en el apartado sesenta de su artículo único. La misma errata se aprecia en las citas al artículo 2 de la Ley 1/2005 que se hacen en la MAIN, así como en la propia referencia a la disposición final sexta (página 24, primer párrafo).

Madrid, 5 de marzo de 2024.
EL SECRETARIO GENERAL TECNICO,



Alberto Sereno Álvarez

SR. SECRETARIO GENERAL TECNICO DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO



MINISTERIO
DE DEFENSA

USO OFICIAL

SUBDEF
SEGENTE

VICESEGENTE

FIRMA ELECTRÓNICA MINISDEF-EC-WPG-PKI:
SECRETARIO GENERAL TÉCNICO
José Luis García Castell
FECHA DE LA FIRMA: 04/03/2024

MINISDEF-SEGENTE

FECHA DE REGISTRO (GET):

SALIDA

04/03/2024 17:11:46

D-OC-SB-420000-S-24-004629

ESCRITO - GEISER

S/REF.

N/REF. 421-AJ 24/0053

FECHA 04/03/2024

ASUNTO Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

DESTINATARIO MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO [INTERESADO], SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DE [REPRESENTANTE]

En cumplimiento del trámite previsto en el párrafo primero del artículo 26.5, párrafo primero de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, una vez consultados los órganos directivos de este Departamento que pudieran tener competencias sobre esta materia, esta Secretaría General Técnica realiza la siguiente **observación** al proyecto de disposición del "asunto":

Página 60. Apartado Sesenta y cuatro: TABLA (ACTIVIDADES/ PUNTO 1, último párrafo)

DONDE DICE:

“Quedan excluidas las instalaciones de incineración de residuos peligrosos”.

DEBE DECIR:

*“Quedan excluidas las instalaciones de incineración de residuos peligrosos **y aquellas actividades de combustión que apoyan a las operaciones militares**”.*

JUSTIFICACIÓN:

En algunas Unidades del Ejército del Aire, como la Base Aérea de Torrejón, existen instalaciones de combustión cuya Potencia Térmica Nominal se encuentra próxima a los 20 MW por lo que precisaría autorización de emisión de gases de efecto invernadero.

EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO

- José Luis García Castell -

Los datos de carácter personal que puedan aparecer en este escrito o sus anexos deberán ser tratados conforme a lo establecido en la legislación vigente en materia de Protección de Datos, debiendo ser empleados únicamente para la finalidad con que fueron comunicados y mantenidos durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento.

CORREO ELECTRÓNICO:

secretariasgt@oc.mde.es

USO OFICIAL

14 JUN. 2024 21:23:09 Entrada: 30320

Pº Castellana 109
28071 (Madrid)
TEL: 913955686/87
FAX: 913955169



INFORME DEL ARTÍCULO 26.5 DE LA LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO, AL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

I. ANTECEDENTES.

Con fecha 22 de febrero de 2024 procedente de Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico tuvo entrada en esta Secretaría General Técnica oficio por el que se remitió *Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*, así como su correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), para **informe del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno**, cuya emisión se solicita con carácter de urgencia.

II. OBJETO Y ESTRUCTURA.

El objetivo general de la política de cambio climático de la Unión Europea y del RCDE UE como su instrumento clave es contribuir al cumplimiento del objetivo del Acuerdo de París de limitar el incremento de la temperatura media global en 2°C respecto de los niveles pre-industriales y proseguir los esfuerzos para limitar aún más el aumento de la temperatura a 1,5° C. La reforma del RCDE UE introducida por el paquete de medidas “Objetivo 55” (“Fit for 55” en inglés) aspira a lograr una **reducción de las emisiones en la UE en 2030 plenamente alineada con los objetivos del Acuerdo de París**. Pretende la reducción de las emisiones de la UE en al menos un 55 % de aquí a 2030 con respecto a los niveles de 1990. **Esto supone reducir las emisiones de los sectores sujetos al RCDE UE en un 62 % de aquí a 2030, en comparación con los niveles de 2005** dado que el objetivo anterior de reducción del 43% de las emisiones para 2030 respecto a los niveles de 2005 resultaba insuficiente.

Conseguir estas reducciones es crucial para que Europa se convierta en el primer continente climáticamente neutro del mundo de aquí a 2050 y hacer realidad el Pacto Verde Europeo. Mediante la aprobación de este anteproyecto de Ley, se pretende transponer en su totalidad las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959, que forman parte del conjunto de medidas “Objetivo 55” que reforman el RCDE UE a partir del 1 de enero de 2024, y contribuir de este modo a la consecución del objetivo de reducción establecido por la Unión Europea.

Como objetivos específicos, la norma proyectada pretende:

- Lograr la **contribución de todos los sectores sujetos al RCDE UE** en España (instalaciones y operadores aéreos, y ahora **también las emisiones del transporte marítimo**), así como los sujetos al **nuevo régimen de comercio** de derechos de emisión para la distribución de combustibles para el transporte por carretera y los edificios, para





cumplir con el objetivo asumido por la Unión de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 55 por ciento en 2030 respecto de las emisiones del año 1990. Además de ampliar los sectores sujetos, se adoptan medidas concretas como el incremento del factor de reducción lineal y se reforman las normas de asignación gratuita, entre otras medidas.

- Contribuir a la **descarbonización de la Economía española** intentando que las inversiones en combustibles fósiles se desplacen hacia tecnologías limpias e innovadoras que permitan que las reducciones de emisiones se produzcan al menor coste posible y de la forma más eficiente. Para ello se ha aumentado el tamaño y la cobertura del **Fondo de Innovación**, que puede también apoyar los esfuerzos de descarbonización de los nuevos sectores afectados por el RCDE UE, como el marítimo.
- **Mantener la competitividad internacional de los sectores y subsectores industriales que estén sometidos a un riesgo de fuga de carbono.** A tal fin, el nuevo **Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono (MAFC)** pondrá precio al carbono en las importaciones de una selección concreta de productos y con ello también se animará a la industria de fuera de la UE y a nuestros socios internacionales a adoptar medidas en la misma dirección.
- **Mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión del RCDE UE** respecto de las fases o periodos de comercio anteriores, limitando las cargas administrativas a las imprescindibles para el cumplimiento de las obligaciones a las que están sujetos los sectores incluidos en el RCDE UE y en el nuevo régimen de comercio.

Desde el punto de vista formal, el anteproyecto de ley se estructura, siguiendo las Directrices de Técnica Normativa, a saber: título de la disposición, una parte expositiva, denominada exposición de motivos, una parte dispositiva que consta de un artículo único, dividido en setenta y dos apartados, y una parte final que consta de tres disposiciones finales.

Las **modificaciones introducidas en el capítulo I** de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que contienen las disposiciones generales de la Ley, incluyen la actualización del objeto de la norma, en el **artículo 1**, conforme a lo establecido en la Directiva (UE) 2023/959, haciéndola aplicable al comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales. Se incluyen nuevas definiciones en el **artículo 2** entre las que destaca la terminología específica del transporte marítimo al que le es aplicable el RCDE UE a partir del 1 de enero de 2024. Asimismo, se incluyen diversas definiciones relativas al nuevo régimen de comercio de derechos de emisión, entre las que cabe destacar la de “entidad regulada”, que hace referencia al sujeto obligado en dicho régimen, y que se regula en capítulo XI de esta Ley. Cabe mencionar también la definición sobre los efectos de la aviación no derivados del CO2 para los que se deberá realizar un seguimiento, notificación y verificación a partir del 1 de enero de 2025. En el **artículo 3** se mejora la redacción respecto de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático.

En el **artículo 3 bis** se mantiene la referencia al Consejo Nacional del Clima como el órgano responsable de garantizar la participación de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales en el seguimiento del impacto de la normativa relacionada con la lucha contra el cambio climático y las políticas de transición ecológica en la competitividad, el empleo y la cohesión social y territorial.





El **capítulo II** regula el régimen de las autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero con las que deben contar las instalaciones sometidas al ámbito de aplicación de la ley y cuyo otorgamiento corresponde al órgano competente que designe la comunidad autónoma en la que se ubique la instalación. Se adecua la redacción del **artículo 4** para mencionar el nuevo plazo de entrega de derechos de emisión establecido por la Directiva (UE) 2023/959 que se retrasa a 30 de septiembre de cada año natural.

En el **capítulo III**, que contiene la regulación general de los derechos de emisión, se modifica el **artículo 9** sobre la naturaleza jurídica de los derechos de emisión precisando que los mismos son válidos a efectos del cumplimiento de los requisitos de la presente ley. Se depura asimismo la redacción del **artículo 11** en relación con la adquisición de los derechos de emisión.

El **capítulo IV** dedicado a la asignación de derechos de emisión se divide en dos secciones. En la sección primera, relativa a la subasta de derechos de derechos de emisión, destaca en el **artículo 14** la referencia entre los principios generales a los esfuerzos que deberá hacer el Gobierno para garantizar la visibilidad de la fuente de financiación de las acciones o proyectos que se financien con cargo a los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión. En la sección segunda se aborda exclusivamente la asignación gratuita transitoria para las instalaciones fijas.

El **artículo 16** se modifica ampliamente para reflejar los casos en que no se expedirá asignación gratuita de derechos de emisión de acuerdo con la normativa de la Unión. Se trata de aquellas instalaciones en sectores o subsectores que estén cubiertos por otras medidas para abordar el riesgo de fuga de carbono establecidas en el Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Del mismo modo, se indica expresamente la producción de las mercancías enumeradas en el anexo I de dicho Reglamento verán reducida gradualmente su asignación anual de derechos de emisión hasta su eliminación por completo en 2034 conforme a los porcentajes establecidos en la normativa de la Unión. En concreto, se aplicará un factor que reducirá la asignación gratuita de derechos (en lo sucesivo, "factor MAFC"). Los derechos no asignados a las instalaciones que produzcan estas mercancías se destinarán a apoyar la innovación.

Además, se hace mención expresa en el **artículo 16** a las instalaciones sujetas a obligaciones de auditoría energética o a aplicar algún sistema de gestión de energía certificado con arreglo al artículo 8 de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en su versión publicada en el BOE el 14 de noviembre de 2012. Con carácter general, en caso de incumplir las recomendaciones contenidas en el informe de auditoría o del sistema de gestión de la energía certificado, estas instalaciones sufrirán una reducción de su asignación gratuita de derechos de emisión de acuerdo con la normativa de la Unión y la normativa de desarrollo de esta Ley.

Se introduce, asimismo, la referencia a los planes de neutralidad climática. Deberán ser elaborados de acuerdo con la normativa de la Unión Europea por los titulares de instalaciones cuyas emisiones superen el percentil 80 de los niveles de emisión para los parámetros de referencia de producto pertinentes. Los planes incluirán metas e hitos intermedios para medir, a más tardar el 31 de diciembre de 2025 y, en lo sucesivo, a más tardar el 31 de diciembre de cada quinto año, los avances realizados hacia la consecución de la neutralidad climática. La presentación del plan será un requisito necesario para recibir la asignación gratuita completa de derechos de emisión que corresponda de acuerdo con la normativa de la Unión Europea. Una





vez adoptada la normativa de la Unión, se regularán a nivel interno los aspectos relativos a su presentación y otras cuestiones necesarias mediante una norma de carácter reglamentario.

Es necesario destacar, asimismo, en el **artículo 19**, sobre las reglas de asignación, la introducción de un apartado final que habilita para desarrollar reglamentariamente el procedimiento para la corrección de la asignación gratuita de derechos de emisión en los casos se detecten errores por parte de la Comisión Europea o de la Oficina Española de Cambio Climático. Con esta actuación administrativa se permite que los titulares de las instalaciones puedan recibir la asignación que les corresponde lo antes posible.

El **capítulo V** se dedica a la regulación de los ajustes y la devolución de la asignación gratuita de derechos de emisión por parte de las instalaciones fijas en el RCDE UE. Este capítulo, ampliamente modificado mediante la Ley 9/2020 de diciembre, no ha experimentado cambios con la nueva regulación. Es preciso adelantar que las cuestiones referentes a la devolución de la asignación gratuita por parte de los operadores aéreos se abordan por primera vez en el capítulo IX dedicado al sector de la aviación.

El **capítulo VI** regula las obligaciones de seguimiento y notificación de las emisiones para las instalaciones fijas y de los niveles de actividad, así como la verificación de datos y acreditación de los verificadores. Este capítulo se divide en dos secciones y afecta exclusivamente a las instalaciones fijas. Este capítulo de la Ley fue ampliamente modificado en la transposición de la Directiva (UE) 2018/410, y sus disposiciones no se ven alteradas con las nuevas Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959. Se mantienen las obligaciones de seguimiento de las emisiones y de seguimiento de los niveles de actividad en las subinstalaciones en las que esté dividida cada instalación. Asimismo, junto a la obligación de presentar el informe verificado correspondiente a las emisiones del año precedente, el titular de la instalación debe presentar también, el 28 de febrero de cada año, un informe verificado anual sobre los datos del nivel de actividad del año precedente correspondientes a las subinstalaciones en las que esté dividida la instalación.

Por lo que se refiere a las disposiciones del **capítulo VII de la Ley**, sobre la regulación del Registro de la Unión Europea y las obligaciones de entrega de derechos de emisión, se modifica el **artículo 25** para extender la obligación de abrir una cuenta de haberes en el área española del Registro de la Unión Europea a las empresas navieras y a las entidades reguladas definidas en el artículo 2 de la Ley. En el **artículo 26** de la Ley, es importante la modificación de la fecha de la transferencia de derechos de emisión que, conforme a la Directiva (UE) 2023/959, tendrá lugar como tarde el 30 de junio de cada año. En el **artículo 26 bis** se hace constar que, al igual que para los titulares de instalaciones y operadores aéreos, la transmisión de derechos de emisión por parte de las entidades navieras y entidades reguladas está condicionada a la inscripción del dato de emisiones en la cuenta de haberes. Se modifica en el artículo 27 el plazo en que los titulares de instalaciones, los operadores aéreos y las empresas navieras deben realizar la entrega de derechos de emisión para rendir cuenta por sus emisiones del año anterior. Se deberá efectuar a más tardar el 30 de septiembre de cada año en lugar de realizarse a 30 de abril. En cuanto a la fecha de entrega por parte de las entidades reguladas, es el 31 de mayo de cada año de acuerdo con la normativa de la Unión Europea. Este plazo ha sido establecido por el artículo 30 sexies de la Directiva UE 2023/959. Se advierte, no obstante, que la primera entrega de derechos por las entidades reguladas podrá ser retrasada al 31 de mayo de 2029, en relación con las emisiones de 2028, en el caso de que los precios de la energía fueran excepcionalmente elevados de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 duodécimos de la Directiva 2003/87/CE.





Por lo que se refiere a los operadores aéreos, se añade en el **artículo 27** apartado 4 que éstos no están obligados a entregar derechos de emisión en relación con la emisiones de vuelos con destino y origen en países menos adelantados y pequeños Estados insulares en desarrollo, según la definición de las Naciones Unidas, distintos de los que figuran en el acto de ejecución de la Comisión Europea previsto en el artículo 25 bis apartado 3 de la Directiva 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y de aquellos Estados cuyo PIB per cápita sea igual o superior a la media de la Unión. Como novedad, se añade que no se entregarán derechos de emisión respecto de las emisiones de gases de efecto invernadero que se consideren, de acuerdo con la normativa de la Unión, capturadas y utilizadas cuando resulten químicamente fijadas de forma permanente a un producto, de manera que no entren en la atmósfera en condiciones normales de uso, incluida toda actividad normal que tenga lugar tras el final de la vida útil del producto.

Destaca, asimismo, el reconocimiento expreso de los derechos de emisión expedidos por una autoridad competente de otro Estado miembro a efectos del cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las instalaciones fijas, operadores aéreos o empresas navieras.

Se modifica ampliamente el **capítulo VIII** que contiene el régimen sancionador para hacerlo aplicable a todos los sujetos afectados por el RCDE UE. Para el sector de la aviación, se tipifica una nueva infracción en el **artículo 29 bis** consistente en el incumplimiento de la obligación de compensación exigida en el artículo 41.2 de la Ley. Se crean dos nuevos artículos, los **artículos 29 ter y 29 quater**, para la tipificación de infracciones en el transporte marítimo y las entidades reguladas.

Es preciso apuntar que el régimen sancionador del sector marítimo conlleva la introducción de nuevos tipos de infracciones y supone la modificación de determinados preceptos del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. A ello se hace referencia en particular en la disposición adicional décima de la Ley.

Respecto de las entidades reguladas, las infracciones mantienen cierto paralelismo con respecto a las infracciones propias de las instalaciones fijas. No obstante, se incluye una nueva infracción consistente en el incumplimiento de la obligación de informar sobre el porcentaje medio de los costes relacionados con la entrega de derechos de emisión que repercutieron a los consumidores de acuerdo con el artículo 57 de la Ley.

Se añade una nueva disposición, el **artículo 31 bis**, para regular, por una parte, las órdenes de expulsión de buques responsabilidad de una empresa naviera que haya incumplido las obligaciones de entrega de derechos de emisión durante dos o más períodos de notificación consecutivos cuando hayan fracasado otras medidas para garantizar la conformidad, así como, por otra parte, los supuestos de inmovilización de barcos, como consecuencia de la recepción de una notificación de emisión de orden de expulsión o de inmovilización por parte de otro Estado Miembro en tanto la empresa naviera no cumpla con sus obligaciones de entrega de derechos. Ambas actuaciones competen al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. El **artículo 35** se modifica para atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora sobre las empresas navieras y sobre las entidades reguladas al titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.

El **capítulo IX**, dedicado a la aviación, contiene la regulación específica del sector aéreo bajo el RCDE UE. En él se describe la normativa de aplicación a las obligaciones de seguimiento y notificación de las emisiones de los operadores aéreos. Se eliminan las referencias a los planes





de seguimiento de los datos de toneladas-kilometro transportadas que han sido la base para determinar la asignación gratuita de los derechos de emisión hasta el 31 de diciembre de 2023.

En este sentido, se modifica el artículo 38 que regula la asignación de derechos de emisión de los operadores aéreos. A partir de 2024, la asignación gratuita se distribuye de manera proporcional a las emisiones verificadas correspondientes al año 2023, aplicando el factor de reducción lineal y los porcentajes de eliminación gradual previstos en la normativa de la Unión Europea.

Se elimina la regulación sobre la asignación de derechos gratuitos procedentes de la reserva especial y se introduce, en su lugar, en el artículo 39 la reserva de derechos gratuitos para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivados de combustibles fósiles, que estará disponible para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2030 para los vuelos subsónicos para los que deban entregarse derechos de emisión en el RCDE UE. De conformidad con la normativa de la Unión, esta asignación de derechos cubrirá una parte o la totalidad de la diferencia de precio entre el uso de queroseno fósil y el uso de los combustibles de aviación admisibles pertinentes, teniendo en cuenta los incentivos basados en el precio del carbono y en los niveles mínimos armonizados de imposición sobre los combustibles fósiles. El artículo 40 describe el procedimiento para la solicitud, con carácter anual, de dicha asignación procedente de esta nueva reserva, que debe ser aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros. Se crea un **nuevo artículo 40 bis** para regular el procedimiento de devolución de la asignación gratuita de derechos de emisión por los operadores aéreos para los casos en que se constate que se ha transferido la asignación de un año concreto a un operador aéreo que no está sujeto al cumplimiento de obligaciones bajo el RCDE UE en ese año en cuestión.

El **artículo 41** transpone la regulación introducida por la Directiva (UE) 2023/958 en relación con las obligaciones de compensación del Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (en adelante, CORSIA) de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI). Con carácter general, los operadores aéreos con una licencia de explotación válida concedida por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible con emisiones anuales de CO₂ superiores a 10 000 toneladas procedentes del uso de aviones con una masa máxima certificada de despegue superior a 5 700 kg que efectúen los vuelos contemplados en el anexo I, distintos de los que tienen origen y destino en el mismo Estado miembro, incluidas las regiones ultraperiféricas del mismo Estado miembro, están obligados a compensar dichas emisiones. Para ello deberán cancelar un determinado número de unidades en relación con la cantidad de emisiones notificada con respecto al periodo de cumplimiento de CORSIA. Para las emisiones del período 2021-2023, la cancelación tendrá lugar a más tardar el 31 de enero de 2025 y a más tardar el 31 de enero de 2028 para las emisiones del período 2024-2026. Los tipos de unidades que pueden ser utilizadas para la cancelación debe ser concretados por la normativa de la Unión Europea.

Finalmente se introducen dos nuevos artículos sobre obligaciones de información. El **artículo 41 bis** se refiere al procedimiento para solicitar por parte de los operadores aéreos la no divulgación de determinados datos relacionados con las obligaciones de información sobre emisiones de CO₂ cuando concurren circunstancias específicas. El **artículo 41 ter** establece la obligación de los operadores aéreos de informar con carácter anual sobre los efectos sobre el clima distintos a los que se derivan de las emisiones de CO₂. Así, a partir del 1 de enero de 2025 esta nueva





obligación deberá llevarse a cabo con arreglo a la normativa que se adopte a nivel de la unión que establecerá el marco de seguimiento, notificación y verificación de estos efectos.

Se añade un nuevo **capítulo X** dedicado al transporte marítimo, que comprende los **artículos 42 a 48**. Se trata de un nuevo sector incluido en el RCDE UE a partir del 1 de enero de 2024. Este sector no recibe asignación gratuita de derechos de emisión. Otra característica destacable es que el seguimiento de las emisiones y la aplicación de las obligaciones de entrega respecto de las actividades de transporte marítimo se aplican teniendo en cuenta diversos porcentajes. Así, se tiene en cuenta el 50% de las emisiones procedentes de los buques que realicen viajes con origen en un puerto de escala bajo la jurisdicción de un Estado miembro y que lleguen a un puerto de escala situado fuera de la jurisdicción de un Estado miembro, el 50% de las emisiones procedentes de buques que realicen viajes desde un puerto de escala situado fuera de la jurisdicción de un Estado miembro y que lleguen a un puerto de escala bajo jurisdicción de un Estado miembro, el 100% de las emisiones procedentes de buques que realicen viajes desde un puerto de escala bajo jurisdicción de un Estado miembro y que lleguen a un puerto de escala bajo jurisdicción de un Estado miembro, y 100% de las emisiones procedentes de buques que se encuentren en un puerto de escala bajo jurisdicción de un Estado miembro. El seguimiento, la verificación y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte marítimo se realizarán de conformidad a lo establecido en la normativa de la Unión Europea, en particular en el Reglamento (UE) 2015/757, o las norma que lo sustituyan, y, en su caso, en la normativa de desarrollo de esta Ley. Sin perjuicio de las competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico respecto al RCDE UE, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible aprobará los planes de seguimiento y controlará el cumplimiento de las obligaciones de seguimiento, notificación y verificación de sus emisiones de gases de efecto invernadero y aplicará las medidas correctoras pertinentes en relación con los buques de compañías navieras responsabilidad de España. Las empresas navieras, por los motivos convenientemente recogidos en el considerando 32 de la Directiva (UE) 2023/959, podrán reclamar el reembolso de los costes derivados de la entrega de derechos de emisión a la entidad directamente responsable de las decisiones que afecten a las emisiones de gases de efecto invernadero del buque.

El **capítulo XI – artículos 49 a 62** - contiene la regulación del nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y otros sectores denominados “sectores adicionales.” A partir del 1 de enero de 2025, las entidades reguladas que desarrollen alguna de las actividades y que generen las emisiones especificadas en el **anexo IIbis** deberán contar con autorización de emisión de gases de efecto invernadero expedida en su favor y realizar el seguimiento de sus emisiones. A partir de 2026 notificarán antes del 30 de abril de cada año, el informe anual correspondiente a sus emisiones anuales. Asimismo, deberán presentar, el 30 de abril de cada año entre 2028 y 2030, el porcentaje medio de los costes relacionados con la entrega de derechos de emisión con arreglo al presente capítulo que repercutieron a los consumidores el año anterior, de conformidad con la normativa de la Unión. Hay que destacar, para el caso de los hospitales, la posibilidad de establecer compensaciones financieras para aquellos que no dispongan de autorización de emisión o no estén excluidos del RCDE UE en virtud de la disposición adicional cuarta, por los costes que se les traspasen como consecuencia de la entrega de derechos de las entidades reguladas. Se habilita al Gobierno para llevar a cabo mediante Real Decreto la regulación sobre compensaciones financieras.

Se introduce un nuevo **capítulo XII (artículos 63 a 68)** del anteproyecto de ley) sobre disposiciones específicas referentes al Mecanismo de Ajuste en Frontera por carbono (MAFC)





establecido por el Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. Este mecanismo se erige como un complemento del RCDE UE al aplicar una serie de normas equivalentes a las importaciones en el territorio aduanero de la Unión de las mercancías a que se refiere el artículo 2 del dicho Reglamento.

En el caso de España, se designa al Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico como autoridad competente para cumplir las funciones y obligaciones derivadas del MAFC. La aplicación de este mecanismo requiere de la estrecha colaboración entre las autoridades aduaneras y el Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico junto con la Comisión Europea.

La aplicación del MAFC se inicia mediante un periodo transitorio que se extiende del 1 de octubre de 2023 al 31 de diciembre de 2025. En el **artículo 65** se describe el procedimiento a seguir durante este periodo para la corrección de los informes que deben ser presentados por importadores o representantes aduaneros indirectos. Los **artículos 66 a 68** establecen el régimen sancionador de aplicación durante el periodo transitorio. El titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente ejerce la potestad sancionadora sobre los importadores o, en las situaciones a las que se aplica el artículo 32 del Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, sobre los representantes aduaneros indirectos establecidos en España. Cuando el Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico inicie un procedimiento de corrección según lo dispuesto en el **artículo 64** y determine que el importador o el representante aduanero indirecto no ha tomado las medidas necesarias para corregir el informe MAFC, o cuando el Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico determine, habida cuenta de la información recibida de conformidad con el apartado 3 del artículo 35 del Reglamento (UE) 2023/956, que el importador o el representante aduanero indirecto ha incumplido la obligación de presentar un informe, el Ministerio para la Transición Ecológica y del Reto Demográfico impondrá una sanción efectiva, proporcionada y disuasoria al importador o al representante aduanero indirecto de conformidad con la normativa de la Unión.

Existen dos categorías de infracciones reguladas en el **artículo 68**, de carácter grave y leve. En cuanto a las sanciones, las infracciones graves se sancionan como multa desde 30 a 50 euros por tonelada de emisiones no notificada y la publicación de las sanciones impuestas una vez que éstas hayan adquirido firmeza, así como los nombres, apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole de las infracciones. Las infracciones leves, por su parte, son sancionables con multas desde 10 a 29 euros por tonelada de emisiones no notificada.

Respecto a las disposiciones adicionales de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se modifica la **disposición adicional primera** para añadir la referencia expresa a que, en el caso de las instalaciones del ámbito de aplicación de esta ley que lleven a cabo actividades contempladas en el anexo I de la Directiva 2010/75/UE, las autoridades competentes deben adoptar medidas necesarias para que las condiciones y el procedimiento de expedición de la Autorización de Emisión de Gases de Efecto Invernadero se coordinen con los correspondientes de la expedición de la Autorización Ambiental Integrada.

Se modifica la **disposición adicional segunda** por la que se crea una comisión que ejercerá como Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París, cuya composición y funciones se determinarán mediante Real Decreto. Se eliminan las referencias en esta disposición a la antigua comisión que ha ejercido como Autoridad Nacional Designada para los mecanismos basados en proyectos del





Protocolo de Kioto y sus funciones. Se suprime igualmente la disposición adicional tercera, referida a los proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta por no ser de aplicación.

En la **disposición adicional cuarta** de la Ley se modifica el **apartado 7** de forma que el informe sobre la aplicación del régimen de exclusión de las instalaciones de bajas emisiones deberá realizarse en el año intermedio de cada periodo de asignación. A la vista de los resultados de este, el Gobierno, reglamentariamente, podrá extender la aplicación del régimen de exclusión durante el periodo de asignación siguiente, y establecer su alcance y reglas de aplicación para dicho periodo.

La **disposición adicional quinta** mantiene su redacción enfocada a la reducción de gases de efecto invernadero procedentes de actividades no sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión. Se modifica la **disposición adicional sexta**, en su apartado primero, precisando que el mecanismo de compensación de costes indirectos no debe compensar los costes indirectos incluidos en la asignación gratuita de conformidad con los parámetros de referencia establecidos de acuerdo con la normativa de la Unión.

Tras la **disposición adicional séptima**, que no se modifica, sobre prácticas contrarias a la libre competencia, actividades relacionadas con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo o abuso de mercado, se añade la **disposición adicional octava**, para introducir las obligaciones sobre el seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de las instalaciones de incineración de residuos urbanos con una potencia térmica nominal total superior a 20 MW a partir de 1 de enero de 2024. Se añade la sujeción de estas instalaciones al régimen de infracciones y sanciones previsto en el capítulo VIII.

Se introduce la **disposición adicional novena** con objeto de que, a partir de 2027, el Gobierno pueda ampliar la actividad a que se refiere el anexo IIbis a sectores que no estén enumerados en dicho anexo y aplicar el régimen de comercio de derechos de emisión de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de esta Ley a dichos sectores. La ampliación se llevaría a cabo con arreglo a lo dispuesto en la normativa vigente y siempre que la Comisión apruebe la ampliación de la actividad.

Mediante la **disposición adicional décima** se modifica el régimen sancionador contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, introduciendo de este modo las nuevas infracciones en transporte marítimo en las materias del RCDE UE.

La **disposición adicional decimoprimera** se refiere al tratamiento de los casos en que una instalación que está incluida en el ámbito de aplicación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea debido al funcionamiento de unidades de combustión con una potencia térmica nominal total superior a 20 MW, modifique la titularidad de sus dispositivos de combustión y deje de alcanzar dicho umbral, sin reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en conjunto.

La **disposición adicional decimosegunda** introduce una excepción al principio general establecido en la disposición adicional trigésima tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023 en relación con los costes de personal.

La **disposición adicional decimotercera** habilita al Gobierno para la elaboración de un texto refundido en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la Ley.





Se eliminan las **disposiciones transitorias primera y segunda** de la Ley 1/2005, que establecían, respectivamente, el régimen transitorio para cumplimiento de las obligaciones de entrega hasta el 30 de abril de 2021 y una referencia al uso de créditos internacionales para el periodo de comercio 2013-2020.

Se modifica la **disposición transitoria tercera** regulando el régimen transitorio para la aviación durante los años 2021-2026. La **disposición transitoria cuarta** contiene, por su parte, el régimen transitorio para el transporte marítimo durante el periodo 2024- 2030, que, entre otros aspectos, introduce el incremento gradual de la obligación de entrega de derechos de emisión y recoge la exención aplicable a los puertos situados en regiones ultraperiféricas, como son las Islas Canarias. La **disposición transitoria quinta** establece que a partir de 2021 no se asignarán derechos de emisión de forma gratuita a los generadores de electricidad. No obstante, se asignarán derechos de emisión de forma gratuita a la calefacción urbana y a la cogeneración de alta eficiencia, tal y como se define en la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, respecto de la producción de calor o refrigeración con objeto de satisfacer una demanda justificada desde el punto de vista económico. En cada anualidad, se adaptará la asignación total a este tipo de instalaciones para la producción de calor de acuerdo con las normas de la Unión Europea.

La **disposición transitoria sexta** precisa que las cuestiones referidas al consumo de biomasa y a sus emisiones asociadas, reflejadas en los párrafos 1 y 3 del Anexo I de esta ley, se aplicarán a partir del 1 de enero de 2026.

La **disposición transitoria séptima** faculta a la Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París para realizar las funciones relacionadas con los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto, hasta que el gobierno, mediante real decreto, desarrolle las funciones de la Autoridad Nacional Designada.

Finalmente, la **disposición final primera**, relativa a los títulos competenciales, precisa que la Ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas del amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.13.^a y 23.^a de la Constitución Española, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de legislación básica sobre protección del medio ambiente, a excepción de la disposición adicional segunda, sin perjuicio de las competencias de ejecución que ostentan las comunidades autónomas en materia de legislación de medio ambiente. Señala asimismo que, no obstante lo anterior, aquellas materias relacionadas con el transporte marítimo y la aviación se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.20^a de la Constitución Española en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. Aquellas materias relacionadas con las entidades reguladas se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.25^a de la Constitución en materia de bases de régimen minero y energético.

La **disposición final segunda** recoge expresamente la incorporación total de la Directiva (UE) 2023/958 así como la Directiva (UE) 2023/959. Se modifica la **disposición final tercera** habilitando al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la ley, así como sus anexos de acuerdo con la normativa de la Unión Europea. La **disposición final cuarta** establece que la entrada en vigor de la norma se hará efectiva el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. La **disposición final quinta** concreta que los sujetos afectados por las distintas disposiciones de la ley se especifican en el cuadro contenido en el anexo V, que





se modifica. La **disposición final sexta** modifica el apartado 1 del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, añadiendo un nuevo supuesto de cesión de datos, una nueva letra o), relativa a la colaboración con las Administraciones públicas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE en lo que respecta a las entidades reguladas de conformidad con la definición establecida en el artículo 2, letra f) de la Ley 1/2005.

Se introducen las modificaciones pertinentes en el **anexo I** relativo a las “categorías de actividades y gases incluidos en el ámbito de aplicación” incluyendo cambios en la tabla sobre actividades y gases de efecto invernadero para acomodarla a la nueva regulación. Por lo que se refiere al **anexo III**, se modifica el apartado 2 de la Parte A “Seguimiento y notificación de las emisiones de instalaciones fijas”. En la Parte B “Seguimiento y notificación de las emisiones de las actividades de aviación” de dicho anexo se modifica el apartado 1 y se suprimen los apartados 3 y 4. En el **anexo IV**, se suprimen en la Parte B las “Disposiciones adicionales relativas a la verificación de datos sobre toneladas kilómetro presentados a efectos de las solicitudes de asignación a los operadores aéreos.” Todo ello en consonancia con los cambios realizados en el articulado.

Se crea, asimismo, un **nuevo anexo II bis** al que remiten expresamente determinadas disposiciones de la norma, en particular, las contenidas en el capítulo XI dedicado a la regulación del nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y otros sectores denominados “sectores adicionales.” Este anexo contiene la descripción de la “actividad incluida en el capítulo XI de la Ley 1/2005.”

Se incluyen **nuevos apartados (Partes) en los anexos III y IV**. Así, en el anexo III, se introduce la Parte C sobre “seguimiento y notificación de las emisiones correspondientes a la actividad mencionada en el anexo II bis”. En el anexo IV, se incluye la Parte C sobre “comprobación de las emisiones correspondientes a la actividad mencionada en el anexo II bis”.

Finalmente, se modifica la tabla del Anexo IV sobre “sujetos afectados por las disposiciones de la ley” que incluye ahora a las empresas navieras y a las entidades reguladas.

III. BASE JURÍDICA Y RANGO DE LA NORMA.

El proyecto normativo encuentra su justificación en la necesidad de transponer al ordenamiento jurídico español dos Directivas, de fecha 10 de mayo de 2023, que forman parte del paquete de medidas “Objetivo 55” (“Fit for 55” en inglés), que modifican la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo.

Se trata de la **Directiva (UE) 2023/958**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, así como la **Directiva (UE) 2023/959**, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento





y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

De conformidad con el principio de jerarquía normativa, la norma proyectada tiene rango y forma de ley ya que pretende modificar una ley ordinaria. La concreción de determinados aspectos abordados en la norma modificada podrán ser objeto de un desarrollo reglamentario posterior. Se ha incluido expresamente en la disposición final tercera de la norma modificada la habilitación al Gobierno para modificar los anexos de la Ley de acuerdo con la normativa de la Unión. Además, el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) o, en inglés, "Carbon Border Adjustment Mechanism" (CBAM) creado por el Reglamento UE 2023/956, de 10 de mayo de 2023, requiere el establecimiento del régimen sancionador concretando tanto las autoridades sobre las que recae la potestad sancionadora como la tipificación de las infracciones y las sanciones que les son aplicables, por lo que para ello es necesario una norma legal (art. 25 Constitución Española y art. 27.1 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público).

El anteproyecto de ley engarza con el Derecho nacional en tanto constituye la modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

La norma proyectada pretende llevar a cabo una modificación de esta Ley para incorporar al ordenamiento jurídico la reforma del RCDE UE introducida por las Directivas 2023/958 y 2023/959. Podrá ser necesario llevar a cabo un desarrollo reglamentario posterior para aclarar o perfilar determinados aspectos que deben ser concretados por la normativa de la Unión.

Es necesario advertir, asimismo, que la tramitación de este anteproyecto de ley discurre en paralelo con la tramitación de otro proyecto normativo que afecta también a la fase IV del RCDE UE. Se refiere a concreción de determinados aspectos relacionados con la asignación gratuita de derechos de emisión de los años 2026 a 2030 y de la exclusión de instalaciones durante este periodo. Este proyecto normativo de carácter reglamentario complementa la regulación establecida, con carácter general, para los años 2021- 2030 de la cuarta fase del RCDE UE y que se centraba específicamente en los años 2021-2025, por el **Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030 así como en relación con los ajustes de la asignación.**

Será necesario igualmente llevar a cabo un desarrollo reglamentario de la Ley modificada, en relación con los ajustes que deban realizarse en la asignación gratuita de derechos de emisión para las instalaciones fijas en los años 2026-2030, complementando así la regulación dada por **Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030.** Para ello es necesario que se adopte a nivel de la Unión Europea la modificación del **Reglamento Delegado (UE) 2019/331 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, por el que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.** Dicha modificación deberá estar en línea con las novedades introducidas en Directiva 2003/87/CE por las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959.





Este anteproyecto de ley se encuentra **alineado con la normativa de la Unión Europea en materia de Cambio Climático**. Es preciso recordar que la regulación de la Fase IV del RCDE UE, que abarca los años 2021-2030, dio lugar a la aprobación de la **Directiva (UE) 2018/410 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2018, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes y facilitar las inversiones en tecnologías hipocarbónicas, así como la Decisión (UE) 2015/1814**. Fue publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 19 de marzo de 2018 y entró en vigor el 8 de abril de 2018. La Directiva (UE) 2018/410 fue transpuesta en nuestro ordenamiento jurídico mediante una pluralidad de normas, entre las que destaca la modificación llevada a cabo por la **Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes**. Se adoptaron también normas de desarrollo a nivel nacional que han incidido particularmente en la regulación de los años 2021-2025 de la fase IV del RCDE UE.

Con posterioridad, el Pacto Verde Europeo, aprobado en diciembre de 2019, estableció una nueva estrategia de crecimiento de la Unión Europea situando la sostenibilidad en el centro de las políticas europeas con el objetivo de hacer de la Unión el **primer continente climáticamente neutro en el año 2050**. Dicho objetivo ha sido recogido en la **Ley Europea del Clima** en concreto, en el Reglamento (UE) 2021/1119, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.o 401/2009 y (UE) 2018/1999 y plasmado en el año 2023 en un ambicioso conjunto de expedientes legislativos conocido como **paquete de medidas «Objetivo 55»** que busca reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero de la Unión en al menos un 55 % para 2030, con respecto a los valores de 1990. Forman parte de este paquete **las dos directivas comunitarias – Directivas UE 2023/958 y 2023/959-** de fecha 10 de mayo de 2023 («DOUE» núm. 130, de 16 de mayo de 2023) que modifican la Directiva 2003/87/CE y que deben ser transpuestas a nuestro ordenamiento jurídico mediante una nueva modificación de la Ley 1/2005.

Ambas normas son de aplicación con carácter general a partir del 1 de enero de 2024, en la cuarta fase del RCDE UE y deben ser objeto de transposición modificando la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

Hay que destacar que existen determinadas cuestiones clave en la configuración del RCDE UE que deben ser objeto de **concreción posterior por la normativa de la Unión Europea**. Por ese motivo, en el anteproyecto de Ley estas cuestiones se abordan mediante una **remisión general** a la normativa de la Unión Europea.

En concreto, se encuentra pendiente de modificación, a estos efectos, **el Reglamento Delegado (UE) 2019/331 de la Comisión**, de 19 de diciembre de 2018, por el que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Lo mismo sucede con la regulación de los **Reglamentos comunitarios sobre Seguimiento y Notificación, Verificación y Acreditación, el Reglamento de Registros y el Reglamento de Subastas**.

A su vez, la Comisión Europea está elaborando diversas normas nuevas que desarrollan la Directiva 2003/87/CE modificada. Se trata, en particular, de **actos delegados y de ejecución**.





Los títulos competenciales son los establecidos en el artículo 149.1. 13ª por el que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y en el artículo 149.1. 23ª de la Constitución, en relación con la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

No obstante lo anterior, aquellas materias relacionadas con el transporte marítimo y la aviación se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.20ª de la Constitución Española en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. Aquellas materias relacionadas con las entidades reguladas se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.25ª de la Constitución Española en materia de bases de régimen minero y energético.

IV. TRAMITACIÓN.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26 de la *Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno* el proyecto de real decreto viene acompañado de la correspondiente **Memoria del Análisis de Impacto Normativo**, que se redacta en su versión abreviada al amparo del artículo 3 del *Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre*. **Según consta en la MAIN:**

La tramitación de la norma proyectada se rige por el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley establecido en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La consulta pública previa, regulada en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, se realiza entre el 11 y el 26 de septiembre de 2023.

Este anteproyecto de ley ha sido sometido al trámite de audiencia e información públicas previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, entre los días 14 de noviembre y 4 de diciembre de 2023, mediante la publicación del mismo en el portal web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (<https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/participacion-publica/ip-anteproy-ley-mod-ley-1-2005.html>)

Este proyecto ha sido sometido a consulta del **Consejo Nacional del Clima** y de la **Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático** el 14 de noviembre de 2023.

Remitido el anteproyecto de ley a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE), se han recibido observaciones del **Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de fecha 26 de enero de 2024**. Analizadas las mismas, se ha simplificado la redacción del apartado 5 de la disposición transitoria cuarta del anteproyecto de ley. Se han recibido, asimismo, observaciones del **Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, de fecha 29 de enero de 2024**, que no han podido ser estimadas en la medida en que el anteproyecto de ley no modifica la Ley 1/2005 en lo que respecta al tratamiento de las instalaciones para investigación, desarrollo y experimentación, que siguen excluidas. En cuanto a las que queman exclusivamente biomasa, la Directiva que se transpone ha incluido modificaciones que deben trasladarse necesariamente a la Ley 1/2005. Ha sido desestimada igualmente la observación referente al informe verificado





anual sobre los datos del nivel de actividad del año precedente correspondientes a las subinstalaciones en las que esté dividida la instalación, ya que no queda justificado en qué medida el contenido podría tener implicaciones sobre la Oficina de Control de las Emisiones de las Grandes Instalaciones de Combustión. Se recuerda que las obligaciones que constan en el capítulo VI se producen ya desde el año 2005. Asimismo, por resultar contrario a lo establecido en la Directiva UE 2023/958 ha sido desestimada asimismo la observación que propone que se revise la eliminación de la regulación sobre la asignación de derechos gratuitos procedentes de la reserva especial.

Asimismo, se han recibido observaciones por parte de la **Dirección General de la Marina Mercante de fecha 31 de enero de 2024**. Tras su análisis, se ha modificado la definición de "puerto de escala" contenida en el **artículo 2 letra ad)** del anteproyecto de ley. Se ha procedido a la sustitución del término "buque de alta mar" por "buque de operaciones en medio marino" por resultar este último término, procedente de la traducción del término inglés "offshore ship", impreciso y ambiguo, y por coherencia con la terminología empleada en materia de hidrocarburos en Real Decreto-ley 16/2017, de 17 de noviembre, por el que se establecen disposiciones de seguridad en la investigación y explotación de hidrocarburos en el medio marino. Se ha aclarado este cambio de terminología en la **exposición de motivos**. Asimismo, se han realizado cambios de carácter formal o subsanaciones en la redacción de los artículos 1; 31 bis; 36; 43; 45.1 y 47 así como en el anexo V del anteproyecto de ley.

Con fecha 31 de enero de 2024 se ha recibido una observación del **Ministerio de Economía y Empresa** que considera que el análisis de impacto debe ser reforzado para poner de manifiesto las implicaciones económicas para los nuevos sectores sujetos al comercio de derechos de emisión. En atención a esta observación, este aspecto ha sido abordado en profundidad en el apartado correspondiente al **impacto económico** de la presente memoria.

Con posterioridad, han sido analizadas las observaciones de fecha **2 de febrero de 2024** por parte del **Ministerio de Hacienda**. Se ha desestimado la observación que propone incluir "únicamente" en el artículo 63.2 del anteproyecto de ley (en relación con la responsabilidad de las autoridades aduaneras de gestionar el acceso al registro transicional MAFC en España) dado que la introducción de este adverbio podría dar lugar a la exclusión de otras tareas o funciones que no vienen incluidas de forma explícita en el anteproyecto. Se han estimado el resto de las observaciones formuladas referidas a la corrección de erratas en la exposición de motivos y en el artículo 2 del anteproyecto así como a la redacción de la disposición final sexta del

anteproyecto de ley, que modifica el apartado 1 del artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Con posterioridad, se han recibido **nuevas observaciones del Ministerio de Hacienda de fecha 7 de febrero de 2024** por las que solicita suprimir la disposición adicional decimosegunda del anteproyecto, así como la necesidad de hacer una valoración lo más ajustada posible de los costes de personal y de acreditar que se cuenta con la disponibilidad presupuestaria adecuada y suficiente en los presupuestos del Capítulo I detallando, en su caso, las medidas a adoptar para la total compensación de dicho incremento de costes de personal. Se ha procedido a incluir en esta memoria una valoración ajustada y detallada de los **costes de personal** en el apartado correspondiente al **impacto presupuestario**.





Dentro del ámbito competencial del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, a efectos de realizar este informe se ha remitido el texto y su correspondiente MAIN a los Gabinetes del Ministro, de los Secretarios de Estado y del Subsecretario, con el objeto de recabar el criterio de sus respectivos centros directivos y organismos vinculados o dependientes

V. OBSERVACIONES.

Una vez recabada la opinión de los diferentes centros directivos y organismos vinculados o dependientes de este Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, **se formulan las siguientes observaciones:**

RESPECTO DE LA MAIN:

En primer lugar, en la página 5 del Resúmen Ejecutivo, apartado “Estructura de la Norma”, donde ahora dice: “Este anteproyecto de Ley consta de un artículo único (setenta y dos apartados) y res disposiciones finales”, **se sugiere** que se modifique, para lo cual se **propone** la siguiente redacción alternativa:

“Desde el punto de vista formal, el proyecto normativo consta del título de la disposición, de una parte expositiva, denominada exposición de motivos, de una parte dispositiva que consta de un artículo único, dividido en setenta y dos apartados, y una parte final que consta de tres disposiciones finales”.

En segundo lugar, también en la página 5, apartado “Informes recabados”, se sugiere que se revise, para su acomodación a la actual división departamental, las denominaciones de los Ministerios “*Hacienda y Función Pública*” y “*para la Transición Ecológica*”.

En tercer lugar, en la página 6, apartado “Trámite de audiencia y participación públicas”, se sugiere en la primera línea, cuando se dice “... (Art. 26. 2 Ley 50/1997) ...”, se sugiere que se modifique de la siguiente forma: “... (artículo 26.2 Ley 50/1997, de 27 de noviembre) ...”. Esta sugerencia sería aplicable, también, en relación con la página 29, apartado “V. Descripción de la tramitación” y apartado “V.1. Trámite de consulta pública previa”.

En cuarto lugar, en la página 6, apartado “Adecuación al orden de competencias”, segundo párrafo, líneas tres y nueve, se sugiere que cuando se hace mención a la “Constitución”, se haga mención a la “Constitución **Española**”. En igual sentido, procedería esta sugerencia para el contenido del primer párrafo del apartado “IV Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias”.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Rosa Velázquez Álvarez





INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO.

Desde el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se ha remitido a esta Secretaría General Técnica el **Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero**, a los efectos previstos en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Dicho proyecto se ha recibido junto con su Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN), de acuerdo con el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, desarrollado por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula dicha Memoria.

El anteproyecto fue informado por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos el pasado 5 de febrero de 2024. Asimismo, fue elevado al Consejo de Ministros el 20 de febrero de 2024, de acuerdo con el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

De acuerdo con lo anterior, una vez consultados los órganos superiores y directivos de este Departamento, se emite el informe solicitado.

I.- OBJETO Y CONTENIDO.

1.1. Objeto.

El proyecto normativo tiene por objeto la modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

La finalidad de la modificación acometida es la de transponer en su totalidad las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que han modificado la Directiva (UE) 2023/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo.

1.2. Contenido.

El anteproyecto de Ley se estructura en un artículo único (setenta y dos apartados) y tres disposiciones finales. En relación con su contenido, se destaca lo siguiente:

- Las modificaciones en el capítulo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que contiene las disposiciones generales, incluyen la actualización del objeto de la norma conforme

CORREO ELECTRONICO

sgt@mites.gob.es

Paseo de la Castellana, 63
28071 MADRID
TEL: 91 363 00 13
FAX: 91 363 02 40
Código DIR3: E04940304



a lo establecido en la Directiva (UE) 2023/959, haciéndola aplicable al comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales.

Asimismo, se da nueva redacción al apartado relativo al Consejo Nacional del Clima que garantizará la participación de las organizaciones sindicales, empresariales y ambientales en el seguimiento de la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión en cuanto a sus efectos en la competitividad, la estabilidad del empleo, la cohesión social y la coherencia ambiental.

- En cuanto a las modificaciones del capítulo II, se regula el régimen de autorizaciones de emisión de gases de efecto invernadero con las que deben contar las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación y cuyo otorgamiento corresponde al órgano competente que designe la comunidad autónoma en la que se ubique la instalación. Se adecua el plazo de entrega de derechos de emisión establecido por la Directiva (UE) 2023/959 que se retrasa a 30 de septiembre de cada año.
- En relación con el capítulo III, regulación general de los derechos de emisión, se modifica la naturaleza jurídica de dichos derechos, precisando que los mismos son válidos a efectos del cumplimiento de los requisitos de la presente ley.
- En el capítulo IV dedicado a la asignación de derechos de emisión, las modificaciones se refieren a la subasta de derechos de derechos de emisión y a la asignación gratuita transitoria para las instalaciones fijas. Se introduce, asimismo, la referencia a los planes de neutralidad climática.
- En el capítulo V, se realizan modificaciones puntuales que afectan a su título ("Ajustes y devolución de la asignación gratuita de derechos de emisión para instalaciones") y al del artículo 21 ("Devolución de derechos de emisión por las instalaciones fijas").
- En relación con el capítulo VI, las modificaciones se refieren a las obligaciones de seguimiento y notificación de las emisiones para las instalaciones fijas.
- En cuanto al capítulo VII, relativo a la regulación del Registro de la Unión Europea y las obligaciones de entrega de derechos de emisión, se destaca la modificación de la fecha de la transferencia de derechos de emisión que, conforme a la Directiva (UE) 2023/959, tendrá lugar como tarde el 30 de junio de cada año.
- En relación con el capítulo VIII, se modifica el régimen sancionador para hacerlo aplicable a todos los sujetos afectados por el RCDE UE.
- El capítulo IX, dedicado a la aviación, contiene la regulación específica del sector aéreo bajo el RCDE UE. A partir de 2024, la asignación gratuita se distribuye de manera proporcional a las emisiones verificadas correspondientes al año 2023, aplicando el factor de reducción lineal y los porcentajes de eliminación gradual previstos en la normativa de la Unión Europea. Se transpone la regulación



introducida por la Directiva (UE) 2023/958 en relación con las obligaciones de compensación del Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional.

- El capítulo X trata sobre el transporte marítimo, nuevo sector incluido en el RCDE UE a partir del 1 de enero de 2024. Este sector no recibe asignación gratuita de derechos de emisión.
- En relación con el capítulo XI, se destaca la regulación del nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y otros sectores denominados “sectores adicionales”.
- Finalmente, el capítulo XII recoge disposiciones específicas referentes al MAFC, como un complemento del RCDE UE, al aplicar normas equivalentes a las importaciones en el territorio aduanero de la UE de las mercancías. En el caso de España, se designa al MTED como autoridad competente para cumplir las funciones y obligaciones derivadas del MAFC.
- Se modifican, asimismo, las disposiciones adicionales primera, segunda, cuarta, sexta, octava, novena, décima, decimoprimer, decimosegunda y decimotercera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Además, la modificación alcanza a las disposiciones transitorias tercera y quinta, y a las disposiciones finales segunda y sexta.
- En el anexo I se modifica la tabla sobre actividades y gases de efecto invernadero, y se añade un anexo II bis, “Actividad incluida en el capítulo XI”. Se modifica el apartado 2 de la Parte A del anexo III, así como el apartado 1 de la Parte B del anexo III; se suprimen los apartados 3 y 4 de la Parte B del anexo III; se añade la Parte C en el anexo III; en la parte B del anexo IV se suprimen las “Disposiciones adicionales relativas a la verificación de datos sobre toneladas kilómetro presentados a efectos de las solicitudes de asignación a los operadores aéreos”; se añade la Parte C del anexo IV; y se modifica la tabla del anexo V.

En cuanto a la parte final:

- La disposición final primera recoge los títulos competenciales en virtud de los cuales se dicta la norma, con cita al artículo 149.1.13.^a, 20.^a, 23.^a y 25.^a de la Constitución.
- La disposición final segunda se refiere a la transposición de las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por las que se modifica la Directiva 2003/87/CE.
- La ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el BOE.

II.- VALORACIÓN.

Examinado el anteproyecto de ley, se constata que el mismo responde al objetivo principal



reseñado en su exposición de motivos y en la MAIN, consistente en la transposición de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, así como de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023.

En tanto que la materia relativa al régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se encuentra regulada en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se considera apropiada la modificación de dicha norma para la transposición de las reseñadas directivas, por mediante una norma del mismo rango, en ejercicio de la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno, de acuerdo con la Constitución y conforme a lo previsto en el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Adicionalmente, se constata que el proyecto se adecúa a los principios de buena regulación (de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia) regulados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

En relación con el procedimiento de elaboración, debe seguirse el establecido en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en este caso, referido a una norma con rango de ley. La MAIN recoge un apartado relativo a la descripción de la tramitación, que deberá completarse con los informes recabados, incluyendo el que corresponde a este Departamento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

En cuanto a la posible incidencia en las competencias de este Ministerio de Trabajo y Economía Social, tras la consulta realizada a los órganos superiores y directivos del mismo, no se formulan observaciones al contenido de la norma.

Finalmente, desde un punto de vista formal, su estructura y redacción se adecúan a las Directrices de técnica normativa (DTN), aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, esta Secretaría General Técnica emite el informe que le ha sido solicitado, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en sentido favorable.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Consolación Rodríguez Alba

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE



MINISTERIO
DE DERECHOS SOCIALES, CONSUMO
Y AGENDA 2030

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL
TÉCNICA

O F I C I O

N/REF: N-24-019

ASUNTO: Remisión de informe de conformidad con el art. 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997

DESTINATARIO: Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico - Secretaría General Técnica.

De conformidad con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación al **anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero**, desde esta Secretaría General Técnica no se formulan observaciones.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA,
Elisa Darias Valenciano

www.mdsocialesa2030.gob.es
sgt@mdsocialesa2030.gob.es

PASEO DEL PRADO, 18-20
28071 MADRID

CSV : GEN-aa25-d9b7-d7b4-36ce-73ba-d0f6-b3cb-106f

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : ELISA MARIA DARIAS VALENCIANO | FECHA : 28/02/2024 16:04 | Sin acción específica

14 JUN. 2024 21:23:09 Entrada: 30320





MINISTERIO
DE CIENCIA, INNOVACIÓN
Y UNIVERSIDADES

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

O F I C I O

S/REF: SGLDN/ASC/Expte. 6/24
N/REF: 2024 APL COMERCIO GASES EFECTO INVERNADERO
FECHA: 01.03.2024
ASUNTO: Solicitud de informe 26.5.1 Ley 50/1997

DESTINATARIO: Secretaría General Técnica
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico

Se remite informe de la **“Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”** de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Firmado electrónicamente en Madrid por el Secretario General Técnico,

Ignacio Hermoso Contreras

www.ciencia.gob.es
vicesgt@ciencia.gob.es

P.º de la Castellana 162
28046 Madrid
TEL: 91 603 8268

CSV : GEN-70c0-e241-105d-c552-d0b6-cd5b-2b16-e3db

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : IGNACIO HERMOSO CONTRERAS | FECHA : 01/03/2024 22:26 | Sin acción específica

14 JUN. 2024 21:23:09 Entrada: 30320





INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE CIENCIA, INNOVACIÓN Y UNIVERSIDADES AL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica, para informe, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5, primer párrafo, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Examinado el proyecto de orden y su memoria de análisis de impacto normativo y consultadas las distintas unidades de este departamento con competencias en la materia, se formula la siguiente observación:

- Al apartado treinta y cuatro del artículo único, por el que se modifica el artículo 39. Debería revisarse la eliminación de la regulación sobre la asignación de derechos gratuitos procedentes de la reserva especial introduciendo, en su lugar, la reserva de derechos gratuitos para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivados de combustibles fósiles (que estará disponible para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2030 para los vuelos subsónicos para los que deban entregarse derechos de emisión en el RCDE UE). Esto puede afectar a las líneas de investigación relacionadas con las emisiones de aviación, que sí podrían verse afectadas de manera indirecta.

Es cuanto cabe informar por parte de esta Secretaría General Técnica al anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

Firmado electrónicamente en Madrid por el Secretario General Técnico,

Ignacio Hermoso Contreras





INFORME DEL ARTÍCULO 26.5 PRIMER PÁRRAFO DE LA LEY 50/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL GOBIERNO, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO.

1. NORMAS EUROPEAS OBJETO DE TRANSPOSICIÓN

El Anteproyecto de Ley se presenta para transponer las siguientes normas de la UE:

- Reglamento (UE) 2023/956 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono.
- Reglamento (UE) 2023/957 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/757 con el fin de incorporar las actividades de transporte marítimo al régimen para el comercio de derechos de emisión en la Unión.
- Directiva (UE) 2023/958, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial.
- Directiva (UE) 2023/959 que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

2. ÁMBITO

Entre las novedades de la modificación está la ampliación de su ámbito de aplicación al comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales, al que dedica un nuevo capítulo, el XI, en el que se establecen obligaciones para las entidades reguladas.

Así, se modifica el artículo 1, conforme a lo establecido en la Directiva (UE) 2023/959, ampliando el ámbito del anteproyecto de ley al comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales.

CORREO ELECTRÓNICO:

sgt@mivau.gob.es

Pº de la Castellana, 67, 3
28071 MADRID
TEL: 915 978 897 / 8

CSV : GEN-335e-6e49-aa39-1d27-b6bd-c75d-69ff-01f6

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : PABLO TORRES PANIAGUA | FECHA : 25/03/2024 16:41 | Sin acción específica

14 JUN. 2024 21:23:09 Entrada: 30320





Se modifica igualmente el artículo 2, también siguiendo lo establecido en la Directiva (UE) 2023/959, introduciendo como nueva definición la de «entidad regulada», entendiéndose como tal aquella que genera emisiones para las actividades del anexo II bis, salvo los consumidores finales.

El anexo II bis concreta la actividad incluida en el capítulo XI:

«Despacho a consumo de combustibles que se utilizan para la combustión en los sectores de los edificios, el transporte por carretera y otros sectores. Esta actividad no incluirá:

a) el despacho a consumo de combustibles utilizados en las actividades enumeradas en el anexo I, excepto si se utilizan para la combustión en actividades de transporte de gases de efecto invernadero con fines de almacenamiento geológico tal y como se dispone en el cuadro, fila veintisiete, de dicho anexo o si se utilizan para la combustión en instalaciones excluidas en virtud del apartado 6 de la disposición adicional cuarta;

b) el despacho a consumo de combustibles cuyo factor de emisión sea cero;

c) el despacho a consumo de residuos peligrosos o residuos urbanos utilizados como combustible.

Los sectores de los edificios y el transporte por carretera corresponderán a las siguientes fuentes de emisiones, definidas en las Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero con las modificaciones necesarias de dichas definiciones que figuran a continuación:

a) generación combinada de calor y electricidad (código de categoría de fuente 1A1a ii) y plantas térmicas (código de categoría de fuente 1A1a iii), en la medida en que producen calor para las categorías contempladas en las letras c) y d) del presente párrafo, ya sea directamente o a través de redes de calefacción urbana;

b) transporte por carretera (código de categoría de fuente 1A3b) a excepción del uso de vehículos agrícolas en carreteras pavimentadas;

c) comercial o institucional (código de categoría de fuente 1A4a);

d) residencial (código de categoría de fuente 1A4b).

Otros sectores corresponderán a las siguientes fuentes de emisiones, definidas en las Directrices del IPCC de 2006 para los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero:





a) industrias de la energía (código de categoría de fuente 1A1), a excepción de las categorías definidas en el párrafo segundo, letra a), del presente anexo;

b) industrias manufactureras y de la construcción (código de categoría de fuente 1A2).»

De esta forma, las entidades reguladas serán las empresas suministradoras de energía, entre otros sectores, al residencial (código de categoría de fuente 1A4b), al comercial o institucional (código de categoría de fuente 1A4a) y a las industrias manufactureras y de la construcción (código de categoría de fuente 1A2), estando siempre excluido el consumidor final.

3. OBLIGACIONES DE LAS ENTIDADES REGULADAS

Las obligaciones establecidas en el nuevo capítulo XI para las entidades reguladas son las siguientes:

- Desde el 01/01/2025 han de contar con una autorización de emisión de gases de efecto, otorgada por MITERD siempre que la entidad demuestre que es capaz de garantizar el seguimiento y notificación de las emisiones.

- Desde el 01/01/2025 han de presentar un plan de seguimiento en el que se establezcan medidas para realizar el seguimiento y la notificación de sus datos de emisiones anuales, que debe ser verificado por verificadores acreditados según la normativa de la UE.

- Desde 01/01/2026 han de presentar un informe anual.

4. CONCLUSIONES

En relación con el **«anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero»**, y a efectos de lo dispuesto en el artículo 26.5 párrafo 1 de la Ley 50/1997, de 26 de noviembre, del Gobierno, esta Secretaría General Técnica informa que, una vez consultados los órganos competentes del Departamento, **no se formulan observaciones** al texto del mencionado proyecto normativo, más allá de las siguiente consideraciones:





La Directiva transpuesta incluye la necesidad de la previsión de una compensación social efectiva, especialmente teniendo en cuenta los niveles existentes de pobreza energética, en relación con posibles incrementos en los costes:

Considerando 75: la Comunicación de la Comisión, de 17 de septiembre de 2020, titulada «Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos» subrayaba el reto concreto de reducir las emisiones en los sectores de los edificios y el transporte por carretera. Por consiguiente, la Comisión anunció que una mayor ampliación del comercio de derechos de emisión podría incluir las emisiones procedentes de los edificios y el transporte por carretera, indicando al mismo tiempo que cubrir todas las emisiones resultantes de quemar combustible aportaría notables beneficios.

Considerando 76: la expedición de derechos de emisión y las obligaciones de cumplimiento de dichas entidades deben ser aplicables a partir de 2027. Esta secuenciación permitiría que el comercio de derechos de emisión en dichos sectores se iniciara de manera ordenada y eficiente. También permitiría que las medidas estuvieran en marcha para garantizar una introducción justa desde el punto de vista social del comercio de derechos de emisión en los sectores de los edificios, el transporte por carretera y otros sectores, con el fin de aliviar el efecto del precio del carbono en los hogares vulnerables y los usuarios del transporte.

Considerando 81: (...) los derechos de emisión para los edificios y el transporte por carretera únicamente deben asignarse mediante subasta, sin asignación gratuita.

Considerando 84: (...) la introducción del precio del carbono en los sectores de los edificios y el transporte por carretera **debe ir acompañada de una compensación social efectiva, especialmente teniendo en cuenta los niveles existentes de pobreza energética.**

Por este motivo, la propia Directiva viene a reconocer el posible incremento de los costes de la energía y mandata a **los Estados que deben tomar medidas para paliar la pobreza energética.**

Este tipo de medidas no son descritas o recogidas en el texto, por lo que se considera que debe producirse una plasmación de éstas, en la manera en la que ese Ministerio, en el ejercicio de sus competencias, considere oportuno. En este sentido, se consideraría aceptable por parte de este Ministerio que fuera recogida en la parte expositiva de la norma y la MAIN la forma en la que el





Departamento proponente piensa tomar medidas para reducir el impacto negativo que la repercusión de los costes puede tener en los consumidores finales, tal y como mandata la Directiva transpuesta.

El Secretario General Técnico. – D. Pablo Torres Paniagua





INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

La Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, ha remitido el citado proyecto acompañado de la memoria del análisis de impacto normativo, al objeto de que se emita el informe previsto en el párrafo primero del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

A la vista del expediente, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe:

1. Antecedentes normativos y análisis jurídico

El *anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*, es un proyecto normativo modificativo de una Ley ya existente, como correctamente se indica en su denominación.

La Ley 1/2005, de 9 de marzo, incorporó al ordenamiento nacional la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo. Esta Ley es la norma nacional principal reguladora del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE UE) y ha sido modificada en diversas ocasiones, como también lo ha sido la Directiva 2003/87/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre.

En esta ocasión, la modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, obedece a necesidad de transponer al ordenamiento dos directivas modificativas de la anterior: la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, y la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

Además, el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea se ha reforzado, sentando objetivos más ambiciosos, con dos nuevos Reglamentos comunitarios: el Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo





de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono, y el Reglamento (UE) 2023/957 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2015/757 con el fin de incorporar las actividades de transporte marítimo al régimen para el comercio de derechos de emisión en la Unión y de seguir, notificar y verificar las emisiones de gases de efecto invernadero adicionales y las emisiones procedentes de tipos adicionales de buques.

Si bien estos Reglamentos son de aplicación directa, de acuerdo con el Derecho Comunitario, es necesario adoptar los mecanismos para la gestión de las funciones en ellos previstos.

Al tratarse de una materia medioambiental que afecta directamente a los sectores económicos, el anteproyecto de ley se ampara en las competencias exclusivas del Estado del artículo 149.1.13ª y 23ª de la Constitución Española: bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección.

No obstante, puesto que los sectores más afectados por las novedades introducidas son los de la aviación y transporte marítimo, la regulación del régimen de comercio de derechos de emisión en estos sectores se dicta también al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.20ª de la Constitución: marina mercante y abanderamiento de buques, y aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo. Asimismo, lo referente a entidades reguladas se ampara en la competencia exclusiva del Estado sobre bases de régimen minero y energético, del artículo 149.1.25ª de la Constitución.

Al tratarse de un proyecto modificativo de una norma con rango de ley, requiere su mismo rango, por lo que el anteproyecto de ley examinado posee el adecuado.

El anteproyecto de ley establece la entrada en vigor el día siguiente al de publicación en el Boletín Oficial del Estado. Según se explica en la memoria de análisis de impacto normativo y a pesar de las cargas administrativas, no se aplican los plazos del artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, tal y como éste prevé, por la necesidad de transponer Directivas comunitarias.

2. Objeto y finalidad

El anteproyecto de ley recibido es un proyecto normativo modificativo, que da nueva redacción a numerosos preceptos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y amplía su articulado. De esta manera, contiene el nuevo Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero de la Unión Europea, que ha sido





actualizado mediante los dos Reglamentos y las dos Directivas comunitarios ya referenciados.

Con ello se busca transponer las citadas Directivas y adaptar la normativa nacional a lo dispuesto en los nuevos Reglamentos comunitarios, recogiendo así las novedades del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE.

3. Contenido y estructura de la propuesta

El anteproyecto de ley es una norma modificativa que consta de un único artículo y tres disposiciones finales, precedidos todos ellos de la correspondiente exposición de motivos.

En el artículo único se realiza una extensa modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, a través de sus setenta y dos apartados.

Los apartados uno a cinco del artículo único introducen modificaciones en el Capítulo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, para ampliar su objeto y definiciones aplicables, necesarios para aplicar el régimen de comercio de derechos de emisión a los nuevos sectores incluidos en aquel.

Los apartados seis y siete, modifican el Capítulo II de la referida Ley para adecuar el plazo de entrega de los derechos de emisión establecido por la Directiva (UE) 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo.

Los apartados ocho y nueve modifican el Capítulo III, precisando la redacción de los artículos 9 y 11 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

Los apartados diez a catorce realizan modificaciones sobre el Capítulo IV de la Ley citada, reforzando los principios aplicables a la asignación de los derechos de emisión y reformando la asignación gratuita para las instalaciones fijas.

Los apartados quince y dieciséis modifican los títulos del Capítulo V y el artículo 21 de la Ley, cuyo contenido, sin embargo, no queda afectado.

El apartado diecisiete introduce en el artículo 23.5 la mención específica al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Los apartados dieciocho a veintiuno modifican la regulación del Registro de la Unión Europea y las obligaciones de entrega de derechos de emisión para incluir a las empresas navieras y entidades reguladas, así como para modificar distintas fechas en relación con la entrega de derechos de emisión de acuerdo con la Directiva 2023/959, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo.

Los apartados diecinueve a veintinueve modifican el Capítulo VIII de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, sobre el régimen sancionador. Se extiende a todos los sujetos





sometidos al régimen de comercio de derechos de emisión y se tipifican nuevas infracciones para transporte marítimo y entidades reguladas, así como una nueva infracción en el sector de la aviación.

Los apartados treinta a treinta y nueve introducen las novedades en el régimen de derechos de emisión para el sector de la aviación. Se modifica el régimen de asignación de derechos de emisión a partir del 1 de enero de 2024, sustituyéndose el sistema de toneladas-kilometro por una asignación proporcional a las emisiones verificadas en el año 2023. Esta asignación proporcional se hallará aplicando el factor de reducción lineal y los porcentajes de eliminación gradual establecidos en la normativa de la Unión.

Asimismo, la actual reserva especial se sustituye, para el nuevo periodo de entrega de derechos de emisión del 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2030, por una reserva de derechos gratuitos cuando en los vuelos se utilicen combustibles sostenibles o combustibles no procedentes de combustibles fósiles. No obstante, la asignación gratuita solo se aplicará hasta el año 2026, de acuerdo con la nueva redacción de la disposición transitoria cuarta de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, dada por el apartado cincuenta y cinco del artículo único del anteproyecto de ley.

Estas modificaciones afectan a los operadores, manteniendo los Ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y de Transportes y Movilidad Sostenible, sus respectivas funciones de registro, autorización, estimaciones e informes, que ya venían desarrollando.

Se incorporan las obligaciones de compensación y cancelación emisiones, de acuerdo con el Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional de la OACI. Corresponderá a los Ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y de Transportes y Movilidad Sostenible el cálculo anual de los requisitos de compensación, de acuerdo con la normativa de la Unión. Los operadores deberán proceder a la cancelación de las unidades de emisión correspondientes a más tardar el 31 de enero de 2025 para el periodo 2021-2023 y el 31 de enero de 2028 para el periodo 2024-2026, acreditándose ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

También se introducen novedades respecto a las obligaciones de información. Por un lado, se permite la no divulgación de determinados datos cuando concurren en la actividad de los operadores aéreos las circunstancias previstas en el nuevo artículo 41 bis de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Por otro, se establece una obligación de información anual para los operadores aéreos, aplicable a partir del 1 de enero de 2025, sobre los efectos de la aviación sobre el clima distintos de los derivados del CO₂.

El apartado cuarenta incluye en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, un nuevo Capítulo X, relativo al transporte marítimo, como nuevo sector incluido en el Régimen de





Comercio de Derechos de Emisión de Gases de Efecto Invernadero. De acuerdo con la regulación contenida en este nuevo Capítulo, a partir del 1 de enero de 2024, las empresas navieras están sujetas a obligaciones de entrega de derechos de emisión, siendo responsabilidad de España la gestión de las navieras registradas en territorio español, pero también de aquellas cuya gestión le sea asignada de acuerdo con la normativa comunitaria.

Esta gestión incluye aprobar los planes de seguimiento de los buques, controlar el cumplimiento de las obligaciones de seguimiento, notificación y verificación de emisiones de gases de efecto invernadero y aplicar las medidas correctoras o sancionadoras. En este sector de transporte marítimo, corresponden estas funciones al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, sin perjuicio de las competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Se establece, no obstante, una aplicación gradual de las obligaciones de entrega de derechos de emisión, de acuerdo con la nueva disposición transitoria cuarta, añadida a través del apartado cincuenta y seis del artículo único del anteproyecto examinado.

Los apartados cuarenta y uno y cuarenta y dos añaden también dos nuevos capítulos a la Ley que se modifica: el Capítulo XI sobre edificios, transporte por carretera y sectores adicionales, y el Capítulo XII sobre el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono. En la relación con el transporte por carretera, las obligaciones afectan a los distribuidores de carburante, siendo el Ministerio responsable de la gestión administrativa de las mismas, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

El apartado cuarenta y tres modifica la disposición adicional primera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, manteniendo la coordinación entre la Autorización de Emisión de Gases de Efecto Invernadero y la expedición de la Autorización Ambiental Integrada.

El apartado cuarenta y cuatro modifica la disposición adicional segunda, mientras que el apartado cuarenta y cinco suprime la disposición adicional tercera, ambas de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, para adaptarlas al nuevo contexto internacional. Se crea una nueva Autoridad Nacional Designada para la cooperación voluntaria de los Acuerdos de París, que sustituirá a la que hasta ahora ha ejercido como tal para los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto, mientras que los proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta desaparecen por no ser ya de aplicación. Como novedad, la Autoridad Nacional Designada no se regula en la Ley, sino que se defiere al desarrollo reglamentario; mientras que la Autoridad Nacional Designada para los proyectos del Protocolo de Kioto se regula actualmente en la propia Ley.

El apartado cuarenta y seis modifica la disposición adicional cuarta de la Ley anterior para actualizar las obligaciones de información a 2024.





El apartado cuarenta y siete modifica la disposición adicional sexta de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, especificando que el mecanismo de compensación de costes indirectos no compensará los de asignación gratuita.

Los apartados cuarenta y ocho a cincuenta y tres añaden seis nuevas disposiciones adicionales a la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Entre ellas destacan la nueva disposición adicional séptima, que modifica el Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado mediante Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre; la disposición adicional decimosegunda, que establece una excepción al principio general de no incremento de gastos de personal, y la disposición adicional decimotercera, que recoge una habilitación para la aprobación de un texto refundido.

Los apartados cincuenta y cuatro a cincuenta y nueve modifican las disposiciones transitorias de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, afectando, entre otros, al régimen transitorio para el sector de la aviación y al régimen transitorio para el transporte marítimo, como ya se ha mencionado.

El apartado sesenta modifica la disposición final segunda de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, relativa a la incorporación del Derecho Comunitario. El apartado sesenta y uno modifica la disposición final tercera, incluyendo una habilitación para la modificación de los anexos de la Ley “de acuerdo con la normativa de la Unión”.

El apartado sesenta y dos añade una disposición final a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, modificativa de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Los apartados sesenta y tres a setenta y dos modifican los anexos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

Finalmente, las disposiciones finales del anteproyecto de ley recogen los títulos competenciales, la incorporación del Derecho Comunitario y la entrada en vigor, el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

4. Tramitación

El anteproyecto de ley ha sido sometido a los trámites de participación previstos en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, según se detalla en la memoria de análisis de impacto normativo.

Fue sometido a consulta pública previa, de acuerdo con el apartado 2 del citado artículo, entre el 11 y el 26 de septiembre de 2023. Posteriormente, se sometió a audiencia e información pública entre 14 de noviembre y el 4 de diciembre del mismo año, siguiendo lo estipulado en el apartado 6 del artículo 26. Las observaciones recibidas en ambos trámites se analizan y responden en la memoria.





El anteproyecto fue sometido a Consejo de Ministros el 20 de febrero de 2024, que declaró su tramitación urgente.

Consta en la memoria de análisis de impacto normativo la remisión del anteproyecto a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, antes del 26 de enero de 2024. Sin embargo, no se recoge en la memoria el trámite del artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de sometimiento del proyecto al Consejo de Ministros tras la elaboración del primer texto.

En la memoria se indica que el anteproyecto de ley ha sido sometido a consulta del Consejo Nacional del Clima y de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático. Consta como pendiente la consulta al Consejo Asesor del Medio Ambiente.

En el resumen ejecutivo se recoge que se recabará informe de los Ministerios afectados por la norma, en virtud el párrafo primero del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Además de solicitarse informe de este Departamento, se solicitará a los Ministerios de: Industria y Turismo; Economía, Comercio y Empresa; Hacienda y Función Pública; Defensa; Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, y Trabajo y Economía Social.

Asimismo se indica que se solicitará informe competencial al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, de conformidad con el artículo 26.5, sexto párrafo, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y aprobación previa de conformidad con su párrafo quinto. Se entiende que hay una errata en cuanto al ministerio competente para la emitir la aprobación previa, ya que se indica que es el Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática.

La Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico emitirá el informe previsto en el artículo 26.5, cuarto párrafo de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, como Ministerio proponente.

Consta en el cuerpo de la memoria y en el resumen ejecutivo que se solicitará dictamen del Consejo de Estado sobre el anteproyecto de ley, al tratarse de una norma con rango de ley que incorpora derecho comunitario, de conformidad con el artículo 21.2 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

Se ha solicitado informe a esta Secretaría General Técnica, según lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en lo que pudiera afectar al ámbito de competencias de este Ministerio. Para atender esta solicitud, se ha trasladado la petición a su vez a: la Dirección General de Aviación Civil, la Dirección General de Marina Mercante, la Dirección General de Carreteras, la Dirección General de Transporte por Carretera, la Dirección General de Sector Ferroviario, la Agencia Estatal de Seguridad Aérea, la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria,





SASEMAR, Adif, Renfe, AENA SME SA, Enaire, Puertos del Estado, y la División de Estudios y Tecnología del Transporte.

Han emitido informe con observaciones la Dirección General de Marina Mercante y de la Dirección General de Organización e Inspección.

5. Observaciones

Examinado el texto del anteproyecto de ley y su memoria de análisis de impacto normativo, vistos los informes recibidos, se han de realizar las siguientes observaciones.

En primer lugar y a la vista del contenido de las modificaciones, que afectan significativamente a los sectores de aviación y marina mercante, se considera que este Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible ha de ser coproponente del anteproyecto de ley. En la propia disposición final primera del anteproyecto, se indica que “las materias relacionadas con el transporte marítimo y la aviación se dictan también al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.20ª de la Constitución en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo”. Las modificaciones operadas en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, (precedentes de las normas comunitarias), afectan en su mayor parte a dichas materias, habiéndose modificado todos los artículos de su Capítulo IX, *Aviación*, salvo uno, y habiéndose añadido un nuevo Capítulo X, *Transporte Marítimo*. Es más, según se indica en la memoria de análisis de impacto normativo, los cambios del anteproyecto de ley en materia de transporte marítimo requieren un incremento de los recursos humanos de la Administración General del Estado dedicados al sector de Marina Mercante, perteneciente a este Ministerio.

Dado el peso de estas materias en el anteproyecto de ley y siendo competencia del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible las “políticas de transporte terrestre de competencia estatal, aéreo y marítimo, a fin de garantizar una movilidad justa y sostenible”, de acuerdo con el artículo 7 del Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, se solicita que este Departamento sea coproponente del anteproyecto de ley examinado.

Asimismo, se ha de resaltar que la previsión de la memoria de análisis de impacto normativo respecto a la estimación de dotar de 22 nuevos puestos de trabajo a la Dirección General de Marina Mercante es un requisito necesario para que ésta pueda realizar las nuevas tareas derivadas de la aprobación del anteproyecto de ley. El aumento de carga de trabajo que suponen para dicha Dirección General desbordarían su actual estructura.

A España se le atribuye la responsabilidad de gestión de la entrega de derechos de emisión sobre las empresas navieras registradas en territorio español y también





sobre aquellas registradas en un tercer país asignadas de conformidad con las normas desarrolladas por la Unión Europea (Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2599 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2023, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la gestión de las empresas navieras por las autoridades responsables de la gestión con respecto a una empresa naviera). Esto supone más de 400 empresas navieras que operan más de 3.000 buques extranjeros.

Sin embargo, la Dirección General de Marina Mercante está dimensionada para realizar las tareas de ordenación de la flota civil española, gestionando actualmente las obligaciones MRV de 95 buques operados por 25 navieras españolas.

Por ello, es particularmente importante que se dote a esta Dirección General del personal necesario para asumir las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria. Esto supondrá, como se recoge en la memoria de análisis de impacto normativo, un considerable coste de personal, que se estima en 902.666,32 euros, que se deberían incluir en el Capítulo I del Presupuesto del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, al que es necesario dotar de personal.

No se recoge en la memoria, sin embargo, la procedencia de la financiación para este incremento de personal. En consecuencia y a la vista de la elevada cuantía, es posible que, cuando se tramiten las correspondientes modificaciones de la RPT del Ministerio para crear los puestos, no exista crédito presupuestario en la envoltente del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible para realizar las retenciones de crédito necesarias para tramitar estas modificaciones.

En consecuencia, se considera que en el análisis de impacto presupuestario de la memoria del anteproyecto de ley se debería mencionar la fuente de financiación de estos nuevos puestos necesarios, teniendo en cuenta que no podrán ser financiados íntegramente por la envoltente del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. Se propone, en consecuencia, incluir en la memoria la previsión de que se realizarán las modificaciones presupuestarias necesarias para incrementar los gastos de personal de dicho Ministerio para alcanzar la cantidad estimada para la provisión de los puestos requeridos para la realización de las nuevas funciones de la Dirección General de Marina Mercante, en el número estimado en la memoria.

En cuanto al texto del anteproyecto, en relación con la modificación del artículo 1 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se ha de dar nueva redacción a todo el artículo, de acuerdo con la Directriz de Técnica Normativa número 61 y ajustar el texto marco correspondiente. En dicho texto marco se indica que se modifica la redacción los párrafos segundo y tercero del artículo 1, que actualmente solo consta de dos párrafos. Puesto que se está alterando la redacción del segundo y añadiendo un tercero, se sugiere considerar modificar el artículo completo.





En el apartado cuatro del artículo único, se ha de especificar el apartado del artículo 3 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, cuya letra d) se está modificado. Se sobreentiende que se trata del apartado 1.

La Directriz de Técnica Normativa número 61 sería también aplicable a los apartados trece y catorce del artículo único, ya que ambos modifican el artículo 19 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Puesto que, además, la primera de las modificaciones se refiere a una letra de uno de sus apartados, teniendo dicha letra varios párrafos, se sugiere atender la modificación del artículo 19 a través de la reproducción íntegra del mismo y en un solo apartado del artículo único del anteproyecto de ley.

Mediante el apartado veinticuatro del artículo único se añade un nuevo artículo 29 ter a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, relativo a la tipificación de infracciones para el transporte marítimo. En su segundo apartado, se tipifica como infracción administrativa leve el incumplimiento de “cualesquiera otras obligaciones establecidas en esta ley cuando dicho incumplimiento no haya sido tipificado como infracción administrativa muy grave en el apartado precedente y no haya sido tipificado como infracción administrativa en el título IV del libro tercero del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”. Puesto que se trata de ejercicio de potestad sancionadora, parece un tipo demasiado genérico, ya que no todo incumplimiento de ley ha de suponer *per se* una infracción administrativa. Por ello, se sugiere detallar más la definición del tipo.

Se hace extensiva esta observación al apartado 4.3º del nuevo artículo 29 quater introducido en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por el apartado veinticinco del artículo único del anteproyecto de ley.

Mediante el apartado treinta y dos del artículo único del anteproyecto, se da nueva redacción al artículo 37 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Sin embargo, no se aprecian cambios de redacción a la vista del actual contenido de dicho precepto, por lo que se solicita aclaración al respecto.

En el nuevo artículo 51.1 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, parece haber una errata, pues se hace referencia a los “apartados a) a f) anteriores”, que no aparecen en el mismo. Sin embargo, sí existe una enumeración, no numerada ni por letras ni números, de cinco elementos (que serían las letras “a” hasta la “e”), a los que se entiende que está haciendo alusión. En todo caso, se propone la corrección que proceda.

Similar apreciación se ha de realizar respecto de los nuevos artículos 53 y 68.2 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, en los que se recoge un listado de supuestos y factores, respectivamente, pero sin numeración.





En el nuevo artículo 66.2 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se ha detectado también una errata al remitirse el apartado 2 al procedimiento de corrección del artículo 64, cuando es el artículo 65 el que se refiere a dicho procedimiento.

A través del apartado cincuenta del artículo único del anteproyecto, se ha añadido una nueva disposición adicional décima a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, modificativa del Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. De acuerdo con la Directriz de Técnica Normativa número 59, las disposiciones modificativas de otras normas han de incluirse, en su caso y de modo excepcional, a través de las disposiciones finales, no adicionales. Por lo tanto, la disposición que se añade a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, para modificar una tercera norma, el Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, debería ser una disposición final. Se propone modificar el tipo de disposición y reubicarla en el orden correspondiente, tanto en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, como en el anteproyecto de ley.

El apartado cincuenta y tres del artículo único introduce una nueva disposición adicional decimotercera en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que contiene una habilitación para la elaboración y aprobación de un texto refundido. Según su redacción, se otorga al Gobierno un plazo de doce meses desde “la entrada en vigor de esta ley” para la aprobación. No se indica qué normas ni qué materia es objeto de refundición. Al tratarse de una disposición adicional de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y no de la ley modificativa, la previsión del plazo queda desfasada. Por ello, se sugiere que, si se desea elaborar un texto refundido, se incluya una disposición en la propia ley modificativa que autorice la elaboración y aprobación de un texto refundido, especificando la materia objeto de refundición, de conformidad con el artículo 85.3 de la Constitución. De acuerdo con la Directriz de Técnica Normativa número 42, las autorizaciones para la producción de normas jurídicas han de contenerse en disposiciones finales, por lo que esta habilitación habría de incluirse en una nueva disposición final tercera en el propio anteproyecto de ley, pasando la entrada en vigor a una nueva disposición final cuarta.

La disposición transitoria tercera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, modificada por el apartado cincuenta y cinco del artículo único del anteproyecto de ley, prevé un régimen transitorio para la aviación de 2021 a 2026. Sin embargo, contiene previsiones desde 2013, lo cual es coherente con la actual disposición transitoria tercera, que parte de dicho año. Se sugiere mantener el régimen transitorio desde 2013, para evitar la laguna entre 2013 y 2021.

El apartado sesenta del artículo único del anteproyecto de ley modifica la disposición final segunda de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, relativa a la incorporación del Derecho de la Unión Europea, para recoger las nuevas Directivas de 2023. Sin embargo, con la redacción elegida, ya no consta la transposición de la Directiva original: Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos





de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad. En realidad, tal y como se recoge en la actual disposición final segunda del anteproyecto de ley, es esta norma la que incorporaría las nuevas Directivas modificativas. La Ley 1/2005, de 9 de marzo, incorporó en su momento la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre, y así ha de constar en su disposición final correspondiente. Por ello, se sugiere no modificar la redacción de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

El apartado sesenta y uno del artículo único modifica la disposición final tercera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, ampliando la habilitación a favor del Gobierno para modificar los anexos de la Ley “de acuerdo con la normativa de la Unión”. Al tratarse de una habilitación para modificar reglamentariamente una norma con rango de ley, se ha de especificar su alcance, sin que la remisión general a la normativa de la Unión sirva para acotar qué se puede modificar, con qué causa y para qué fin. Por ello, se sugiere detallar la habilitación para la modificación de los anexos de la ley por vía reglamentaria.

Esta remisión general a la “normativa de la Unión” se realiza en varias de las modificaciones del artículo único. Sirvan de ejemplo la nueva redacción del artículo 41 y el nuevo artículo 61 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, introducidos por los apartados treinta y siete y cuarenta y uno, respectivamente, del artículo único del anteproyecto de ley. Pese al amplio espectro de la configuración del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, se sugiere especificar, por seguridad jurídica, cuál es la normativa concreta aplicable.

El apartado setenta del artículo único suprime los puntos 15 y 16 del Anexo IV de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que corresponden a las “Disposiciones adicionales relativas a la verificación de datos sobre toneladas-kilómetro presentados a efectos de las solicitudes de asignación a los operadores aéreos”. Se sugiere detallar que dichas disposiciones que se suprimen corresponden a esos puntos 15 y 16.

En la nueva Parte C del Anexo IV que el apartado setenta y uno del artículo único añade a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se propone completar el nombre de la Comisión del punto 12.a).

Se propone la revisión de las citas normativas a lo largo del texto de proyecto, tanto la inicial en el preámbulo como las citas posteriores, siendo completa la primera y abreviadas las siguientes, de acuerdo con la Directriz de Técnica Normativa número 80. Sirvan de ejemplo el “Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 por el que se establece un Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono”, cuando se cita en el cuarto párrafo del preámbulo, o la “Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes”, en el segundo párrafo. Asimismo, el “Reglamento (UE)





2015/757 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril”, que en las citas posteriores a las primeras solo incluye su número (artículos 45 y 47 modificados). La primera cita de este Reglamento, en el modificado artículo 2.ab) de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, ha de adecuarse, además, a su nueva denominación: “Reglamento (UE) 2015/757 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte marítimo y por el que se modifica la Directiva 2009/16/CE”. Esta denominación ha sido modificada por el Reglamento (UE) 2023/957, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo. En esta línea, la “Directiva 2010/75/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación)”, no se llega a citar completa (preámbulo, disposición adicional primera modificada y Parte A del Anexo III modificada).

También se han detectado algunas erratas en el texto del anteproyecto:

- En el apartado uno del artículo único, el nuevo tercer párrafo del artículo 1 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, debería decir: “dará al titular la opción de permanecer en el ámbito de aplicación de esta ley hasta el final del periodo de asignación de cinco años en marcha y hasta el final del siguiente periodo”.
- En el apartado doce el artículo único, en el modificado artículo 16.3, debería decir: “De acuerdo con los establecido...”
- En el apartado veinticuatro del artículo único, en el nuevo artículo 29 ter. 2, hay una duplicación: “infracción administrativa en el ~~en el~~ título IV”
- En los nuevos artículos 38.2 y 40.1 (apartados treinta y tres y treinta y cinco del artículo único del anteproyecto), se ha de corregir el nombre de este Ministerio: “de Transportes y; Movilidad Sostenible”.

La memoria de análisis de impacto normativo, muy detallada en todos sus puntos, se ha de ajustar a las observaciones realizadas sobre el texto del anteproyecto de ley. Particularmente, se ha de incluir el papel de este Ministerio como coproponente, según lo expuesto. Asimismo, se han de incluir los informes de los ministerios del artículo 26.5 en el cuerpo de la memoria (recogidos solo en el resumen ejecutivo), aunque se da por supuesto que no se han incluido aún por estar en proceso de emisión. Se han de adecuar las denominaciones de los Ministerios en función del momento en que se solicitara el informe y los cambios operados en el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, tanto en el cuerpo de la memoria como en el resumen ejecutivo. En concreto, en las páginas 57 y 68 de la memoria se ha de corregir el nombre de este Ministerio, que aparece como Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

6. Valoración

Examinado el contenido de la propuesta normativa, esta Secretaría General Técnica en el ámbito de competencias de este Ministerio, sin entrar a valorar el contenido





técnico y de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, informa que, una vez sean tenidas en cuenta las observaciones formuladas, no tiene objeción en la aprobación de la misma.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Angélica Martínez Ortega

SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO





MINISTERIO
DE SANIDAD

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

S/REF.

N/REF. DG/11/24

DESTINATARIO SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

De conformidad con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en relación con el texto recibido relativo al **Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero**, una vez consultados los centros directivos y organismos adscritos de este Departamento, se informa de que no existen observaciones al mismo por parte del Ministerio de Sanidad.

Firmado electrónicamente por EL SECRETARIO GENERAL TÉCNICO,

Jacobo Fernández Álvarez

sgnorm@sanidad.gob.es

Pº DEL PRADO, 18-20
28014 MADRID
TEL: 915964469

CSV : GEN-0072-34c8-23f1-364e-2e5e-7d7e-16d3-f2e6

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : <https://sede.administracion.gob.es/pagSedeFront/servicios/consultaCSV.htm>

FIRMANTE(1) : JACOBO FERNANDEZ ALVAREZ | FECHA : 29/02/2024 18:17 | Sin acción específica

14 JUN. 2024 21:23:09 Entrada: 30320





22E-24

Se ha recibido en esta Secretaría General Técnica solicitud de informe, de acuerdo con el artículo 26.5, primer párrafo, de la Ley 50/1997, de 26 de noviembre, del Gobierno, sobre el **Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.**

En relación con dicha solicitud se informa que, una vez consultados los órganos superiores y directivos de este departamento, se realizan las siguientes observaciones al contenido del proyecto:

1. Observaciones a la parte expositiva.

En lo referente a la adecuación de la norma a los **principios de buena regulación**, y particularmente en el caso de los principios de seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, se sugiere la posibilidad de reforzar la justificación ofrecida, evitando la simple transcripción de las definiciones contenidas en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En este sentido, y como ha indicado en diversas ocasiones el Consejo de Estado (dictámenes 806/2018, de 4 de octubre y 96/2020, de 21 de mayo, entre otros) tales principios “no son meros enunciados retóricos que hayan de reproducirse formulariamente en los preámbulos” ni simples “cláusulas de estilo”, debiendo **verificarse su específica concreción en el supuesto que en cada caso ocupe**. Así, por ejemplo, en el caso del principio de transparencia, podría hacerse referencia a la sustanciación de los trámites de consulta pública previa y de audiencia e información pública, así como a la consulta efectuada a aquellos órganos que vehiculan la participación de organizaciones, colectivos o entidades cuyos intereses se ven directamente afectados por la norma, como el Consejo Nacional del Clima o el Consejo Asesor de Medio Ambiente.

Paseo de la Castellana, 162
28071 Madrid
Tel: 91 603 83 52
sgt@economia.gob.es

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

REGAGE24s00019724460

CSV

GEISER-1a50-0411-37a3-5246-bb8d-21e3-5388-b622

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

14/03/2024 12:08:18 Horario peninsular

Validez del documento

Original



14 JUN. 2024 21:23:09 Emisión: 30320



2. Observaciones a la parte dispositiva.

Los comentarios al articulado del texto se efectuarán haciendo referencia al apartado correspondiente del artículo único del anteproyecto modificativo, indicando entre paréntesis el artículo de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que se introduce, suprime o modifica.

2.1. Apartado uno (artículo 1).

El apartado uno comienza indicando que “*Los párrafos segundo y tercero del artículo 1 quedan redactados en los siguientes términos*”. Sin embargo, el actual artículo 1 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, consta únicamente de dos párrafos, por lo que el **texto marco** debería indicar que “*se modifica el párrafo segundo y se añade un nuevo párrafo tercero al artículo 1*” u otra expresión de sentido similar que refleje adecuadamente las modificaciones efectuadas.

2.2. Apartados veinticuatro (artículo 29 ter) y veintiséis (artículo 30).

Los apartados veintidós y siguientes se ocupan de introducir modificaciones en el régimen sancionador establecido por la ley, con la finalidad principal de extender dicho régimen a los nuevos sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (en adelante, RCDE). En el caso de las empresas navieras —en tanto que sujetos afectados por las disposiciones de la ley relativas al transporte marítimo— el **apartado veinticuatro** introduce en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, un nuevo artículo 29 ter, con el siguiente tenor:

Artículo 29 ter. Tipificación de las infracciones para el transporte marítimo.

*1. A los efectos de esta ley, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles u otras administrativas a que hubiere lugar, se considera **infracción administrativa muy grave***





el incumplimiento de la obligación de entregar derechos exigida en el artículo 27.2 de esta ley.

*2. Se considera **infracción administrativa leve** el incumplimiento de cualesquiera otras obligaciones establecidas en esta ley cuando dicho incumplimiento no haya sido tipificado como **infracción administrativa muy grave** en el apartado precedente y no haya sido tipificado como **infracción administrativa** en el en el título IV del libro tercero del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.*

Este precepto debe ponerse en conexión con el **apartado cincuenta** —al que se hará referencia en el siguiente epígrafe— a través del cual se instrumenta la modificación del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), así como con el **apartado veintiséis**, que modifica el artículo 30 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, a efectos de tipificar las sanciones aplicables a las empresas navieras. El apartado tercero de dicho artículo 30 queda redactado de la siguiente forma:

Artículo 30. Sanciones.

*3. Las infracciones tipificadas en los **apartados 2, 3 y 4 del artículo 29** ter darán lugar a la imposición de todas o alguna de las siguientes sanciones para las empresas navieras:*

*a) En el caso de **infracción muy grave**:*

*1ª **Multa desde 15.001 hasta dos millones de euros.***

*2ª **En los supuestos previstos en el artículo 29 ter.2. 1.ª, multa de 100 euros por cada tonelada emitida en exceso y la publicación, a través de los medios que la autoridad competente considere oportunos, de las sanciones impuestas una vez que***





éstas hayan adquirido firmeza, así como los nombres, apellidos o razón social de las personas físicas o jurídicas responsables y la índole de las infracciones.

b) En el caso de infracción grave: multa desde 5.001 hasta 15.000 euros.

c) En caso de infracción leve: multa de hasta 5.000 euros.

El precepto transcrito parece trasladar directamente al ámbito del transporte marítimo lo dispuesto en el actual artículo 30.2 respecto de las sanciones aplicables a los operadores aéreos. Sin embargo, su estructura y contenido no se corresponden con lo dispuesto en el nuevo artículo 29 ter respecto de las empresas navieras. En este sentido, ni el artículo 29 ter cuenta con cuatro apartados, ni tipifica infracción alguna de naturaleza muy grave (no existiendo el artículo 29 ter.2. 1.º al que remite el artículo 30.3 a) 1º). Sería necesario, por tanto, revisar el conjunto de este precepto, a efectos de ajustar sus remisiones y adaptar las sanciones a las infracciones efectivamente tipificadas por el nuevo artículo 29 ter.

2.3. Apartado cincuenta (disposición adicional décima)

El apartado cincuenta será examinado desde el punto de vista de la técnica normativa utilizada y también de su contenido material.

En el primer sentido, el centro proponente opta por **incluir en el artículo único del anteproyecto** un apartado por el cual se añade a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, una disposición adicional décima modificativa del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre. Tal decisión, consistente en introducir la disposición modificativa de una tercera norma en la parte final de la principal norma modificada por el anteproyecto, resulta poco común, siendo asimismo anómala la utilización de la figura de la disposición adicional —en lugar de la final— a la luz de lo establecido en la Directriz de Técnica Normativa número 42.





Se sugiere, como alternativa, la instrumentación de esta modificación por vía de una **disposición final al anteproyecto que ahora se tramita**, ubicada por tanto en la parte final de la norma, situándose al margen (y a continuación) del artículo único que agrupa las modificaciones de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. **La misma observación es aplicable al apartado setenta y dos**, que introduce una disposición —en este caso final— por la cual se modifica la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En segundo lugar, y por lo que se refiere al contenido de la disposición proyectada, las modificaciones introducidas en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante aparecen orientadas a coordinar el régimen sancionador que esta norma establece con el que ahora se introduce en la Ley 1/2005, de 9 de marzo. De este modo, el apartado uno de la disposición adicional décima añade una **nueva letra c bis) al apartado 4 del artículo 307** del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, tipificando como infracción grave:

«c bis) El incumplimiento de las normas vigentes sobre seguimiento, notificación y verificación de las emisiones procedentes del transporte marítimo».

A dichas obligaciones en materia de seguimiento, notificación y verificación hace referencia el **artículo 45** del anteproyecto, que atribuye las competencias en este ámbito al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, *“sin perjuicio de las competencias del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico respecto al régimen del comercio de derechos de emisión”*. Tales obligaciones se rigen, de acuerdo con el mismo precepto, *“por lo establecido en la normativa de la Unión Europea, en particular en el Reglamento (UE) 2015/757, o las normas que lo sustituyan, y, en su caso, en la normativa de desarrollo de esta ley”*.

Tales preceptos deben examinarse, a su vez, desde el punto de vista de su vinculación con los mencionados artículos 29 ter y 30.3, y en particular con el **apartado segundo** del





proyectado artículo 29 ter, que tipifica como infracción administrativa leve, “el incumplimiento de cualesquiera otras obligaciones [distintas a la obligación de entrega de derechos de emisión] establecidas en esta ley cuando dicho incumplimiento no haya sido tipificado como infracción administrativa muy grave en el apartado precedente y no haya sido tipificado como infracción administrativa en el título IV del libro tercero del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre”.

Se produce, por tanto, un entrecruzamiento complejo entre ambos regímenes sancionadores, que adolecen de una indefinición considerable como consecuencia del **empleo conjunto y encadenado de las técnicas de la tipificación residual y la tipificación por remisión**. Hay que tener en cuenta, además, que ambas normas difieren en la identificación de los sujetos infractores (dado que la definición de empresa naviera a efectos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, no coincide completamente con la establecida en Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima), y en la atribución de la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora (que se reparte entre el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico).

En definitiva, si bien las tipificaciones residuales y por remisión no están en sí mismas proscritas, el examen conjunto de los preceptos que se acaban de transcribir hace aconsejable una mayor concreción y taxatividad en la descripción de las conductas constitutivas de infracción (tanto en el artículo 307.4 c bis) del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante como en el **apartado segundo del nuevo artículo 29 ter** de la Ley 1/2005, de 9 de marzo). Para ello, sería conveniente **indicar de forma expresa los preceptos legales cuya contravención se sanciona**, a efectos de cumplir





con las exigencias derivadas del principio de tipicidad y evitar el bis in ídem en la aplicación de los distintos regímenes sancionadores que afectarán a las empresas navieras.

2.4. Apartado cincuenta y tres (disposición adicional decimotercera)

El apartado cincuenta y tres introduce en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, una disposición adicional decimotercera que habilita al Gobierno para la elaboración de un texto refundido. De nuevo, por tanto, suscita dudas la técnica normativa utilizada, resultando aplicable la **observación realizada en el apartado 1.3 del presente informe** respecto de la disposición adicional décima.

En cuanto al contenido de la habilitación, el apartado de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN) relativo al análisis de alternativas afirma que **“Se ha descartado la opción de aprobar una nueva norma que derogue a la actual Ley 1/2005, de 9 de marzo. Dado que esta ley es la norma de cabecera del RCDE UE en España, con más de quince años de andadura, se ha considerado más acertada la opción de seguir realizando las modificaciones oportunas en la misma, de la misma manera que, mediante Directivas, se modifica y se actualiza la Directiva (UE) 2003/87/CE que ha instaurado el régimen de comercio de derechos de emisión en la Unión Europea”**.

Se opta por tanto por **continuar con la técnica de las modificaciones**. Sin embargo, al mismo tiempo el anteproyecto incluye una autorización al Gobierno **“para aprobar un texto refundido en el que se armonicen términos y conceptos de acuerdo con la normativa vigente en el plazo de doce meses a partir de la entrada en vigor de esta ley.”**

Al margen de las limitaciones intrínsecas que afectan a toda delegación legislativa orientada a la aprobación de un texto refundido, lo cierto es que el tenor literal de la habilitación que finalmente se apruebe por las Cortes Generales determinará el alcance de las facultades que el Gobierno pueda ejercitar a la hora de llevar a cabo la refundición.





En este sentido, teniendo en cuenta las diversas modificaciones que la norma ha experimentado desde su aprobación, se estima que puede tener sentido emplear este vehículo —como se ha hecho en muchas otras ocasiones, a pesar de no ser esta la función propia del texto refundido— para **integrar en un texto único las distintas modificaciones** que se han ido incorporando a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, desde su entrada en vigor.

Adicionalmente, la autorización expresa para “regularizar, aclarar y armonizar” los textos refundidos —a la cual hace referencia el artículo 82.5 de la Constitución Española— se circunscribe en esta habilitación a la armonización de “términos y conceptos de acuerdo con la normativa vigente”. Si bien se desconoce el objetivo concreto que se persigue con tal referencia y si la misma agota o no las necesidades normativas del centro proponente, se advierte de nuevo sobre el hecho de que esta redacción **limita el alcance de la refundición que el Gobierno podrá realizar**, y en ningún caso la referencia genérica a la “normativa vigente” permitirá integrar en el texto único disposiciones no incluidas expresamente en la habilitación ni introducir en la norma género alguno de innovación jurídica.

Se sugiere, por todo ello, la posibilidad de incluir en la presente habilitación la autorización para consolidar en un texto único las modificaciones incorporadas, desde su entrada en vigor, en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, indicando de forma expresa y genérica que la autorización incluye la facultad de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que deban ser refundidos.

3. Observaciones a la MAIN

A la ficha ejecutiva:

Tanto en la ficha ejecutiva como en el cuerpo de la Memoria, la **referencia al Ministerio de Hacienda y Función Pública** debería adaptarse a la nueva planta ministerial establecida por





el Real Decreto 1230/2023, de 29 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 829/2023, de 20 de noviembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

En el caso del trámite de **aprobación previa**, que la memoria atribuye al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, la referencia debería efectuarse a la Secretaría de Estado de Función Pública, a tenor de lo dispuesto en el Real Decreto 210/2024, de 27 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública.

Al cuerpo de la MAIN:

En lo referente al **análisis del impacto económico** de la norma, se considera conveniente la realización de un análisis pormenorizado de la posible superposición del RCDE con otras cargas fiscales en los sectores afectados por el anteproyecto, con el objetivo de detectar y abordar la posible existencia de una doble carga para las empresas. A estos efectos, se presenta a continuación un resumen de los tributos que recaen sobre los sectores afectados por el RCDE.

- **Transporte marítimo:** Está sujeto, pero exento del impuesto especial sobre hidrocarburos (artículo 9.1 e) de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales). Con la revisión de la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía, se suprimirá dicha exención.
- **Transporte aéreo:** Está sujeto, pero exento del impuesto especial sobre hidrocarburos (artículo 9.1 f) de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre). Con la revisión de la Directiva sobre Fiscalidad de la Energía, se suprimirá dicha exención.

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

REGAGE24s00019724460

CSV

GEISER-1a50-0411-37a3-5246-bb8d-21e3-5388-b622

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

14/03/2024 12:08:18 Horario peninsular

Validez del documento

Original



14 JUN. 2024 21:23:09 Emisión: 30320



- **Transporte por carretera:** Está sujeto al impuesto especial sobre hidrocarburos, pero se prevé la devolución parcial por el gasóleo de uso profesional (artículo 52 bis de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre). También está sujeto al impuesto especial sobre determinados medios de transporte, que grava la primera matriculación en España de diversos vehículos. Este impuesto no responde exclusivamente al gravamen de la capacidad contributiva puesta de manifiesto en su adquisición, sino a las implicaciones de su uso en la producción de costes sociales específicos en el ámbito de, entre otros, el medio ambiente. De hecho, el tipo de gravamen varía según el tipo de vehículo y el nivel de emisiones de CO₂. Por último, también existen impuestos en el ámbito autonómico como el impuesto municipal sobre vehículos de tracción mecánica, que tiene bonificaciones medioambientales. A estos tributos, habría que añadir los potenciales efectos del Fondo para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico en caso de que se opte por retomar su tramitación.
- **Edificios:** Está sujeto al impuesto especial sobre hidrocarburos y al impuesto especial sobre el carbón.
- **Industrias de la energía:** A nivel estatal, está sujeto al impuesto sobre el valor añadido, al impuesto especial sobre la electricidad y al impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica. También conviene mencionar el impuesto sobre la producción de residuos radiactivos y su almacenamiento, y el canon por utilización de aguas continentales para la producción de electricidad, que grava el valor de la energía hidroeléctrica producida. En el ámbito autonómico existen tributos propios con efectos sobre la generación y distribución de electricidad que son aplicados por 11 Comunidades Autónomas, en forma de impuestos sobre emisiones atmosféricas, sobre instalaciones, generación de electricidad, aguas embalsadas y energía eólica.

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

REGAGE24s00019724460

CSV

GEISER-1a50-0411-37a3-5246-bb8d-21e3-5388-b622

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

14/03/2024 12:08:18 Horario peninsular

Validez del documento

Original





Pese a que la Comisión Europea considera que los derechos de emisión y los impuestos especiales tienen una finalidad complementaria (los primeros dirigidos a reducir las emisiones de CO₂ y los segundos a reducir el consumo de combustibles y aumentar la eficiencia energética), lo cierto es que ambas figuras parecen solaparse al tener como finalidad común la de conseguir la sustitución de combustible fósiles por combustible limpios. Además, se debe considerar la traslación de precios al consumidor final de todas estas cargas que recaen sobre el sector, prestando especial atención a los impactos distributivos.

Firmado electrónicamente por la Secretaria General Técnica

Lucía Zabía Mata

SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO. MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

ÁMBITO- PREFIJO

GEISER

Nº registro

REGAGE24s00019724460

CSV

GEISER-1a50-0411-37a3-5246-bb8d-21e3-5388-b622

DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN

<https://sede.administracionespublicas.gob.es/valida>

FECHA Y HORA DEL DOCUMENTO

14/03/2024 12:08:18 Horario peninsular

Validez del documento

Original



14 JUN. 2024 21:23:09 Emisora: 30320



N/Ref.PN 14/2024.Informe 26.5.1º LG
SGDNIP/AN

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 1/2005, DE 9 DE MARZO, POR LA QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DEL COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO

Se ha recibido escrito de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico solicitando la emisión de informe sobre el **“Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero”**, acompañado de su correspondiente Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, MAIN).

El anteproyecto ha sido declarado de **tramitación urgente** mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de febrero de 2024, por el que se autoriza la tramitación administrativa urgente prevista en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

A la vista del expediente y en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, esta Secretaría General Técnica emite el siguiente informe:

1.- ANTECEDENTES Y OBJETO

1.1 Antecedentes

La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, creó el **Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea** (en adelante, **RCDE UE**) como una de las medidas a adoptar para el cumplimiento de los objetivos climáticos de la UE y fue transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la **Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero**.





Ambas normas han sido objeto de varias modificaciones desde su aprobación para adaptarlas a los sucesivos cambios introducidos por la política europea de lucha contra el cambio climático. Uno de los últimos cambios en esta política se ha producido en el año 2023 con la aprobación del paquete normativo conocido como “Objetivo 55”, que supone una profunda reforma del RCDE UE para hacerlo más ambicioso en la consecución del objetivo climático de la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 55% para el año 2030 con respecto a los niveles de 1990.

El paquete normativo “Objetivo 55” consta de un conjunto de normas complementarias e interrelacionadas entre sí, algunas de las cuales ya han sido aprobadas y otras están todavía pendientes de aprobación. Entre las normas ya aprobadas se encuentran:

- La Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, y
- La Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

Mediante la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, se consolida la aplicación del Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSA) a través del RCDE UE a partir de 2024 y se elimina progresivamente la asignación gratuita de derechos de emisión del RCDE UE para los operadores aéreos, incrementando el porcentaje de derechos a subastar.

Por su parte, las disposiciones de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, introducen una reducción más rápida de los derechos de emisión en el RCDE UE y la eliminación gradual de los derechos gratuitos para algunos sectores. Además, se amplía el RCDE UE a las emisiones procedentes del





transporte marítimo y se establece un incremento de la financiación para el Fondo de Modernización y el Fondo de Innovación, así como una revisión de la reserva de estabilidad del mercado. Por último, se crea un nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para los combustibles consumidos en edificios, el transporte por carretera y otros sectores adicionales.

Las nuevas disposiciones introducidas por ambas Directivas son de aplicación en los Estados miembros, con carácter general, a partir del 1 de enero de 2024, con determinadas excepciones.

En consecuencia, se hace necesaria la modificación de la **Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero**, para transponer al ordenamiento jurídico español las modificaciones introducidas por la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y por la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, en el RCDE UE.

1.2 Objeto

Teniendo en cuenta todo lo anterior, este proyecto normativo tiene por objeto la **modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero**, para transponer al ordenamiento jurídico español las modificaciones introducidas en el RCDE UE por la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y por la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023.

Con la transposición de dichas Directivas se pretende:

- Lograr la contribución de todos los sectores sujetos al RCDE UE en España (instalaciones y operadores aéreos, y ahora también las emisiones del transporte marítimo), así como los sujetos al nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para la distribución de combustibles para el transporte por carretera y los edificios.





- Contribuir a la descarbonización de la Economía española intentando que las inversiones en combustibles fósiles se desplacen hacia tecnologías limpias e innovadoras que permitan que las reducciones de emisiones se produzcan al menor coste posible y de la forma más eficiente. Para ello se ha aumentado el tamaño y la cobertura del Fondo de Innovación, que puede también apoyar los esfuerzos de descarbonización de los nuevos sectores afectados por el RCDE UE, como el marítimo.
- Mantener la competitividad internacional de los sectores y subsectores industriales que estén sometidos a un riesgo de fuga de carbono. A tal fin, el nuevo Mecanismo de Ajuste en Frontera del Carbono (MAFC) pondrá precio al carbono en las importaciones de una selección concreta de productos y con ello también se animará a la industria de fuera de la UE y a nuestros socios internacionales a adoptar medidas en la misma dirección.
- Mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión del RCDE UE respecto de las fases o periodos de comercio anteriores, limitando las cargas administrativas a las imprescindibles para el cumplimiento de las obligaciones a las que están sujetos los sectores incluidos en el RCDE UE y en el nuevo régimen de comercio.

El objetivo último de todos estos objetivos específicos es facilitar la consecución del objetivo asumido por la UE de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 55% en 2030 respecto de las emisiones del año 1990.

2.- ESTRUCTURA Y CONTENIDO

2.1. Estructura

El proyecto normativo se estructura en una parte expositiva, otra dispositiva –con un artículo único- y una parte final -con tres disposiciones finales-.

2.2. Contenido

2.2.1 Artículo único





El **artículo único** modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y consta de **72 apartados**:

- Los **apartados uno a cinco** modifican el capítulo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo:
 - El **apartado uno** modifica el artículo 1 para actualizar el objeto de la norma conforme a lo establecido en la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, haciéndola aplicable al comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales.
 - El **apartado dos** incluye nuevas definiciones en el artículo 2 entre las que destaca la terminología específica del transporte marítimo al que le es aplicable el RCDE UE a partir del 1 de enero de 2024.
 - Los **apartados tres, cuatro y cinco** actualizan y mejoran la redacción de los artículos 2 bis, 3 y 3 bis, respectivamente.
- Los **apartados seis y siete** modifican el capítulo II de la Ley 1/2005, de 9 de marzo:
 - El **apartado seis** modifica el título del capítulo II.
 - El **apartado siete** adecua la redacción del artículo 4 para mencionar el nuevo plazo de entrega de derechos de emisión establecido por la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que se retrasa a 30 de septiembre de cada año natural.
- Los **apartados ocho y nueve** modifican el capítulo III de la Ley 1/2005, de 9 de marzo:
 - El **apartado ocho** modifica el artículo 9, sobre la naturaleza jurídica de los derechos de emisión, precisando que los mismos son válidos a efectos del cumplimiento de los requisitos de la presente ley.
 - El **apartado nueve** actualiza la redacción del artículo 11 en relación con la adquisición de los derechos de emisión.
- Los **apartados diez a catorce** modifican el capítulo IV de la Ley 1/2005, de 9 de marzo:





- El **apartado diez** modifica el artículo 14 para introducir una referencia, entre los principios generales, a los esfuerzos que deberá hacer el Gobierno para garantizar la visibilidad de la fuente de financiación de las acciones o proyectos que se financien con cargo a los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión.
- El **apartado once** modifica el título de la sección 2.^a.
- El **apartado doce** modifica el artículo 16 para reflejar los casos en que no se expedirá asignación gratuita de derechos de emisión de acuerdo con la normativa de la UE.

Además, introduce la mención expresa de las instalaciones sujetas a obligaciones de auditoría energética o a aplicar algún sistema de gestión de energía certificado.

Por último, introduce, asimismo, la referencia a los planes de neutralidad climática, que deberán ser elaborados de acuerdo con la normativa de la UE por los titulares de determinadas instalaciones.

- Los **apartados trece y catorce** modifican la redacción del artículo 19 para actualizarla y para introducir un apartado final que habilita para desarrollar reglamentariamente el procedimiento para la corrección de la asignación gratuita de derechos de emisión en los casos se detecten errores por parte de la Comisión Europea o de la Oficina Española de Cambio Climático. Con esta actuación administrativa se permite que los titulares de las instalaciones puedan recibir la asignación que les corresponde lo antes posible.
- Los **apartados quince y dieciséis** modifican el capítulo V de la Ley 1/2005, de 9 de marzo:
 - El **apartado quince** modifica el título del capítulo V.
 - El **apartado dieciséis** modifica el título del artículo 21.
- El **apartado diecisiete** introduce una pequeña modificación en la redacción del artículo 23 del capítulo VI de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que regula las obligaciones de seguimiento y notificación de las emisiones para las instalaciones





fijas y de los niveles de actividad, así como la verificación de datos y acreditación de los verificadores.

- Los **apartados dieciocho a veintiuno** modifican el capítulo VII de la Ley 1/2005, de 9 de marzo:
 - El **apartado dieciocho** modifica el artículo 25 para extender la obligación de abrir una cuenta de haberes en el área española del Registro de la Unión Europea a las empresas navieras y a las entidades reguladas definidas en el artículo 2 de la Ley.
 - El **apartado diecinueve** modifica el artículo 26, para actualizar la fecha de la transferencia de derechos de emisión que, conforme a la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, tendrá lugar como tarde el 30 de junio de cada año.
 - El **apartado veinte** modifica el artículo 26 bis para hacer constar que, al igual que para los titulares de instalaciones y operadores aéreos, la transmisión de derechos de emisión por parte de las entidades navieras y entidades reguladas está condicionada a la inscripción del dato de emisiones en la cuenta de haberes.
 - El **apartado veintiuno** modifica el artículo 27 para actualizar el plazo en que los titulares de instalaciones, los operadores aéreos y las empresas navieras deben realizar la entrega de derechos de emisión para rendir cuenta por sus emisiones del año anterior.

Además, se introduce el reconocimiento expreso de los derechos de emisión expedidos por una autoridad competente de otro Estado miembro a efectos del cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las instalaciones fijas, operadores aéreos o empresas navieras.

- Los **apartados veintidós a veintinueve** modifican el capítulo VIII de la Ley 1/2005, de 9 de marzo:
 - El **apartado veintidós** modifica el título del artículo 29.
 - El **apartado veintitrés** tipifica una nueva infracción en el artículo 29 bis consistente en el incumplimiento de la obligación de compensación exigida en el artículo 41.2 de la Ley.





- Los **apartados veinticuatro y veinticinco** crean dos nuevos artículos, los artículos 29 ter y 29 quater, para la tipificación de infracciones en el transporte marítimo y las entidades reguladas.
- El **apartado veintiséis** modifica el artículo 30 para actualizar el régimen sancionador de las instalaciones.
- El **apartado veintisiete** añade el nuevo artículo 31 bis para regular, por una parte, las órdenes de expulsión de buques responsabilidad de una empresa naviera que haya incumplido las obligaciones de entrega de derechos de emisión, así como, por otra parte, los supuestos de inmovilización de barcos, como consecuencia de la recepción de una notificación de emisión de orden de expulsión o de inmovilización por parte de otro Estado Miembro.
- El **apartado veintiocho** modifica la redacción del artículo 32 para introducir una referencia a las nuevas infracciones tipificadas.
- El **apartado veintinueve** modifica el artículo 35 para atribuir el ejercicio de la potestad sancionadora sobre las empresas navieras y sobre las entidades reguladas al titular de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente.
- Los **apartados treinta a treinta y nueve** modifican el capítulo IX de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, dedicado a la aviación:
 - Los **apartados treinta a treinta y dos** modifican los artículos 36, 36 ter y 37 se eliminan las referencias a los planes de seguimiento de los datos de toneladas-kilometro transportadas que han sido la base para determinar la asignación gratuita de los derechos de emisión hasta el 31 de diciembre de 2023.
 - El **apartado treinta y tres** modifica el artículo 38 que regula la asignación de derechos de emisión de los operadores aéreos. A partir de 2024, la asignación gratuita se distribuye de manera proporcional a las emisiones verificadas correspondientes al año 2023, aplicando el factor de reducción lineal y los porcentajes de eliminación gradual previstos en la normativa de la UE.
 - El **apartado treinta y cuatro** modifica el artículo 39 para eliminar la regulación sobre la asignación de derechos gratuitos procedentes de la reserva especial y se introduce, en su lugar, la reserva de derechos gratuitos para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivados de combustibles fósiles, que estará disponible para el periodo





comprendido entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2030 para los vuelos subsónicos para los que deban entregarse derechos de emisión en el RCDE UE.

- El **apartado treinta y cinco** modifica el artículo 40 para describir el procedimiento para la solicitud, con carácter anual, de dicha asignación procedente de esta nueva reserva, que debe ser aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros.
- El **apartado treinta y seis** crea un nuevo artículo, el 40 bis, para regular el procedimiento de devolución de la asignación gratuita de derechos de emisión por los operadores aéreos para los casos en que se constate que se ha transferido la asignación de un año concreto a un operador aéreo que no está sujeto al cumplimiento de obligaciones bajo el RCDE UE en ese año en cuestión.
- El **apartado treinta y siete** modifica el artículo 41 para transponer la regulación relativa a las obligaciones de compensación del Plan de Compensación y Reducción de Carbono para la Aviación Internacional (en adelante, CORSIA) de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI).
- El **apartado treinta y ocho** crea un nuevo artículo, el 41 bis, que se refiere al procedimiento para solicitar por parte de los operadores aéreos la no divulgación de determinados datos relacionados con las obligaciones de información sobre emisiones de CO2 cuando concurren circunstancias específicas.
- El **apartado treinta y nueve** crea un nuevo artículo, el 41 ter, que establece la obligación de los operadores aéreos de informar con carácter anual sobre los efectos sobre el clima distintos a los que se derivan de las emisiones de CO2.
- El **apartado cuarenta** añade un nuevo capítulo X a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, dedicado al transporte marítimo, que comprende los artículos 42 a 48. Se trata de un nuevo sector incluido en el RCDE UE a partir del 1 de enero de 2024.
- El **apartado cuarenta y uno** añade un nuevo capítulo XI a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que contiene la regulación del nuevo régimen independiente de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y otros sectores denominados “sectores adicionales” y comprende los artículos 49 a 62.
- El **apartado cuarenta y dos** añade un nuevo capítulo XII a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, sobre disposiciones específicas referentes al MAFC, que abarca los artículos 63 a 68. Este mecanismo se erige como un complemento del RCDE UE al aplicar





una serie de normas equivalentes a las importaciones en el territorio aduanero de la UE.

- El **apartado cuarenta y tres** modifica la disposición adicional primera para añadir la referencia expresa a que, en el caso de las instalaciones del ámbito de aplicación de esta ley que lleven a cabo actividades contempladas en el anexo I de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales, las autoridades competentes deben adoptar medidas necesarias para que las condiciones y el procedimiento de expedición de la Autorización de Emisión de Gases de Efecto Invernadero se coordinen con los correspondientes de la expedición de la Autorización Ambiental Integrada.
- El **apartado cuarenta y cuatro** modifica la disposición adicional segunda por la que se crea una comisión que ejercerá como Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París, cuya composición y funciones se determinarán mediante Real Decreto. Además, se eliminan las referencias en esta disposición a la antigua comisión que ha ejercido como Autoridad Nacional Designada para los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto y sus funciones.
- El **apartado cuarenta y cinco** suprime la disposición adicional tercera, referida a los proyectos de desarrollo limpio y de aplicación conjunta por no ser de aplicación.
- El **apartado cuarenta y seis** modifica la disposición adicional cuarta de forma que el informe sobre la aplicación del régimen de exclusión de las instalaciones de bajas emisiones deberá realizarse en el año intermedio de cada periodo de asignación.
- El **apartado cuarenta y siete** modifica la disposición adicional sexta precisando que el mecanismo de compensación de costes indirectos no debe compensar los costes indirectos incluidos en la asignación gratuita de conformidad con los parámetros de referencia establecidos de acuerdo con la normativa de la UE.
- El **apartado cuarenta y ocho** añade la nueva disposición adicional octava para introducir las obligaciones sobre el seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de las instalaciones de incineración de residuos urbanos con una potencia térmica nominal total superior a 20 MW a partir de 1 de enero de 2024.





- El **apartado cuarenta y nueve** introduce la nueva disposición adicional novena con objeto de que, a partir de 2027, el Gobierno pueda ampliar la actividad a que se refiere el anexo II bis a sectores que no estén enumerados en dicho anexo y aplicar el régimen de comercio de derechos de emisión de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de la Ley a dichos sectores.
- El **apartado cincuenta** introduce la disposición adicional décima, que modifica el régimen sancionador contenido en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, introduciendo de este modo las nuevas infracciones en transporte marítimo en las materias del RCDE UE.
- El **apartado cincuenta y uno** introduce la disposición adicional decimoprimer, que se refiere al tratamiento de los casos en que una instalación que está incluida en el ámbito de aplicación del RCDE UE, debido al funcionamiento de unidades de combustión con una potencia térmica nominal total superior a 20 MW, modifique la titularidad de sus dispositivos de combustión y deje de alcanzar dicho umbral, sin reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en conjunto.
- El **apartado cincuenta y dos** introduce la disposición adicional decimosegunda, que introduce una excepción al principio general establecido en la disposición adicional trigésima tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, en relación con los costes de personal.
- El **apartado cincuenta y tres** introduce la disposición adicional decimotercera, que habilita al Gobierno para la elaboración de un texto refundido en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la ley.
- El **apartado cincuenta y cuatro** elimina las disposiciones transitorias primera y segunda de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.
- El **apartado cincuenta y cinco** modifica la disposición transitoria tercera regulando el régimen transitorio para la aviación durante los años 2021-2026.
- El **apartado cincuenta y seis** introduce la disposición transitoria cuarta, que contiene el régimen transitorio para el transporte marítimo durante el periodo 2024-2030.





- El **apartado cincuenta y siete** introduce la disposición transitoria quinta, que establece que a partir de 2021 no se asignarán derechos de emisión de forma gratuita a los generadores de electricidad.
- El **apartado cincuenta y ocho** introduce la disposición transitoria sexta, que precisa que las cuestiones referidas al consumo de biomasa y a sus emisiones asociadas se aplicarán a partir del 1 de enero de 2026.
- El **apartado cincuenta y nueve** introduce la disposición transitoria séptima, que faculta a la Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria establecidos en el artículo 6 del Acuerdo de París para realizar las funciones relacionadas con los mecanismos basados en proyectos del Protocolo de Kioto, hasta que el gobierno, mediante real decreto, desarrolle las funciones de la Autoridad Nacional Designada.
- El **apartado sesenta** modifica la disposición final segunda para recoger expresamente la incorporación total de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023.
- El **apartado sesenta y uno** modifica la disposición final tercera habilitando al Gobierno para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo de la ley, así como sus anexos de acuerdo con la normativa de la UE.
- El **apartado sesenta y dos** añade la disposición final sexta, que modifica el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para añadir un nuevo supuesto de cesión de datos, en el supuesto de colaboración con las Administraciones públicas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE en lo que respecta a las entidades reguladas de conformidad con la Ley 1/2005, de 9 de marzo.
- El **apartado sesenta y tres y sesenta y cuatro** modifican el anexo I, relativo a las “categorías de actividades y gases incluidos en el ámbito de aplicación”, y su tabla para incluir los cambios sobre actividades y gases de efecto invernadero para acomodarla a la nueva regulación.





- El **apartado sesenta y cinco** añade un anexo II bis, relativo a las actividades incluidas en el nuevo régimen de comercio de derechos de emisión contenido en el capítulo XI.
- Los **apartados sesenta y seis a sesenta y nueve** modifican el anexo III.
- Los **setenta y setenta y uno** modifican el anexo IV.
- Finalmente, el **apartado setenta y dos** modifica la tabla del Anexo IV sobre “sujetos afectados por las disposiciones de la ley” que incluye ahora a las empresas navieras y a las entidades reguladas.

2.2.2 Parte final

Las **tres disposiciones de la parte final** se refieren, respectivamente, a los títulos competenciales (**primera**), a la incorporación del Derecho de la UE (**segunda**) y a la entrada en vigor (**tercera**).

3. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES

3.1 Consultas internas

Esta Secretaría General Técnica ha solicitado informes a las Secretarías de Estado de Industria y de Turismo y a la Subsecretaría. Ninguno de estos centros directivos ha formulado observaciones.

3.2 Valoración

Examinado el proyecto normativo de referencia, esta Secretaría General Técnica, formula las siguientes observaciones relativas tanto al texto del anteproyecto de ley como a la MAIN, con el ruego de que sean tenidas en cuenta por esa Secretaría General Técnica.

3.3 Observaciones al texto





- Se recomienda una revisión completa del texto normativo teniendo en cuenta las Directrices de técnica normativa (en adelante, DTN), aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, y, en particular, las siguientes directrices:
 - DTN 80, 78 y 68, relativas a las citas normativas.
 - DTN 24 y 54, en lo que respecta a la composición de las secciones y de las disposiciones modificativas, respectivamente.
 - DTN 31, relativo a la forma de dividir un artículo.
 - Hay que revisar los entrecorchetados de los textos de regulación, de acuerdo con la DTN 56.
- Se recomienda sustituir la referencia “Unión” por “Unión Europea” a lo largo del texto normativo.
- De acuerdo con la DTN 61, en el apartado uno del artículo único se recomienda la reproducción íntegra del nuevo artículo 1 y la modificación de la redacción del apartado en consonancia. Este mismo criterio se podría ponderar en el texto, pues se observa que, en ocasiones, se emplean varios apartados para modificar un solo precepto o anexo.
- En el apartado cuatro del artículo único es necesario especificar si la modificación de la letra d) se refiere al apartado 1 o al apartado 2 del artículo 3.
- En el apartado treinta y siete se recomienda la siguiente redacción:

“Se modifica el artículo 41 que queda **modificado redactado** como sigue:”
- En relación con el apartado cincuenta, por el que se procede a añadir una disposición adicional en virtud de la cual se modifica el Régimen Sancionador del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, cabe plantearse si no sería preferible introducir una disposición final en el anteproyecto de ley que operase la modificación pretendida.





- En relación con el apartado cincuenta y dos, que introduce una disposición adicional por la cual *“Se establece una excepción al principio general establecido en la disposición adicional trigésima tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre”*, parecería procedente expresar a qué se refiere esa excepción.
- En relación con el apartado cincuenta y tres, que introduce la disposición adicional decimotercera, por la que se habilita al Gobierno para la elaboración de un texto refundido en el plazo de 12 meses desde la entrada en vigor de la ley; cabe plantearse si no sería preferible articular esta medida en el propio anteproyecto de ley objeto de informe mediante una disposición final, pues el plazo de doce meses parece tener sentido si se refiere a la entrada en vigor de la ley que será objeto de aprobación, en lugar de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que se publicó en el BOE del 10 de marzo de 2005.
- En relación con el apartado sesenta, por el que se modifica la disposición final segunda de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, para recoger expresamente la incorporación total de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023; cabe plantearse si no sería preferible que el contenido al que se refiere figure en el propio anteproyecto de ley, de forma completa (ampliando el contenido de la disposición final segunda del APL).
- En relación con el apartado sesenta y dos, que añade la disposición final sexta, por la que se modifica el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, para añadir un nuevo supuesto de cesión de datos, en el supuesto de colaboración con las Administraciones públicas para la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE en lo que respecta a las entidades reguladas de conformidad con la Ley 1/2005, de 9 de marzo; cabe plantearse si no sería preferible incluir el contenido en una disposición final del propio anteproyecto de ley, en lugar de introducirlo como disposición final de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

3.3.2 A la MAIN

- La MAIN se ha presentado sin sus anexos, que será necesario incorporar.





- En el apartado V.4 de la memoria, “*Informes recabados*”, hay que citar todos los departamentos ministeriales a los que se ha solicitado informe, indicando si se han formulado observaciones, y, en particular, mencionar al Ministerio de Industria y Turismo.

LA SECRETARIA GENERAL TÉCNICA

Nuria García González

-Firmado electrónicamente-

SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.





CONSEJO DE ESTADO

Núm.: 752/2024

Tengo el honor de remitir a V. E. el dictamen emitido por el Consejo de Estado en Pleno, en el expediente de referencia, recordándole al propio tiempo lo dispuesto en el artículo 7.4 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio, sobre comunicación a este Consejo de la resolución que se adopte en definitiva.

Madrid, 23 de mayo de 2024

LA PRESIDENTA,



EXCMA. SRA. VICEPRESIDENTA TERCERA DEL GOBIERNO Y MINISTRA PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.



CONSEJO DE ESTADO

Nº: 752/2024

SEÑORAS y SEÑORES :

Calvo Poyato, Presidenta
Herrero y Rodríguez de Miñón
Andrés Sáenz de Santa María
Ledesma Bartret
Aza Arias
Fernández de la Vega Sanz
Alonso García
Carcedo Roces
Pendás García
Pizarro Moreno
García Ortiz
Ortega Benito
Pau Pedrón
García Mahamut
Rodríguez Ibarra
Michavila Núñez
Guillot i Miravet
Casas Baamonde
Pérez Vera
Sáenz de Santamaría Antón
Valenciano Martínez-Orozco
Losada de Azpiazu
Sanz Alonso
Aparicio Pérez
Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos,
Secretaria General

El Consejo de Estado en Pleno, en sesión celebrada el día 23 de mayo de 2024, con asistencia de las señoras y señores que al margen se expresan, emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

“En cumplimiento de una Orden de V. E. de 24 de abril de 2024, con registro de entrada el día 30 siguiente, el Consejo de Estado ha examinado el expediente relativo al anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

ANTECEDENTES

De antecedentes resulta:

Primero. Anteproyecto

Se somete a consulta el anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de



CONSEJO DE ESTADO

derechos de emisión de gases de efecto invernadero (en adelante, el Anteproyecto).

El texto remitido a este Consejo consta de una exposición de motivos, un artículo único y seis disposiciones finales.

La exposición de motivos explica la finalidad de la norma proyectada, que viene a incorporar al ordenamiento jurídico español dos directivas que forman parte del paquete de medidas «Objetivo 55» a través del que se ha reforzado el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la Unión Europea (RCDE UE) para lograr que, en 2030, las emisiones de gases de efecto invernadero en dicho territorio se reduzcan en, al menos, un 55 % respecto a los niveles de 1990. Tales actos jurídicos de la Unión son la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, y la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

La Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, en particular, ha consolidado la aplicación del Plan de Compensación y Reducción del Carbono para la Aviación Internacional (CORSIA) y ordenado la eliminación progresiva de la asignación gratuita de derechos de emisión a operadores aéreos. Mientras que la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, ha extendido el RCDE UE al transporte marítimo y a los edificios, el transporte por carretera y otros sectores, ha previsto la supresión gradual de la asignación gratuita de derechos de emisión a los sectores incluidos en el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC) establecido por el

9



Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y ha fortalecido los Fondos de Modernización e Innovación.

Todas estas reformas requieren, para su efectivo cumplimiento, que los Estados miembros adopten las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que resulten precisas y, a tal objeto, el Anteproyecto introduce en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, una serie de modificaciones normativas que dejan al margen aquellos *«aspectos que son objeto de una gestión que debe realizarse a nivel de la Unión Europea y que, por lo tanto, bien no requieren transposición, bien se abordan mediante una remisión general a la normativa de la Unión»*, y que se complementan con sendas reformas puntuales del régimen sancionador recogido en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y del régimen de cesión de datos contemplado en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Como cláusula de cierre, el Anteproyecto autoriza al Gobierno a aprobar un texto refundido en el plazo de veinticuatro meses.

La exposición de motivos da cuenta detallada del contenido de la propuesta normativa, que se acaba de sintetizar, y justifica su acomodo a los principios de buena regulación consagrados en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

El artículo único da nueva redacción a los siguientes preceptos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo:

- Artículo 1, para actualizar su objeto y ámbito de aplicación.
- Artículo 2, para incorporar nuevas definiciones relevantes a efectos de la aplicación de la ley y modificar y suprimir otras en vigor.
- Artículo 2 *bis*, para precisar algunos aspectos de las relaciones de cooperación y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en este ámbito.



CONSEJO DE ESTADO

- Letra d) del apartado 1 del artículo 3, para actualizar la cita de la normativa internacional sobre la materia al enumerar las funciones de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático.

- Artículo 3 *bis*, para eliminar las Mesas de Diálogo Social que, hasta la fecha, se deberían haber impulsado en el marco del Consejo Nacional del Clima.

- Título del capítulo II.

- Artículo 4, para delimitar con claridad las instalaciones sujetas a autorización de emisión y modificar la fecha límite en la que tales instalaciones tienen la obligación de entregar derechos de emisión en cantidad equivalente a las emisiones totales verificadas de la instalación durante el año anterior.

- Apartado 1 del artículo 9, para acomodar la definición de derecho de emisión, de la que este precepto parte, a la ofrecida por la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023.

- Apartado 2 del artículo 11, para suprimir la referencia a los titulares de instalaciones u operadores aéreos al configurar la previa apertura de una cuenta en el área española del Registro de la Unión Europea como presupuesto para adquirir derechos de emisión.

- Artículo 14, para incluir una mención expresa a los operadores aéreos, empresas navieras y entidades reguladas al enunciar los principios generales por los que se regirán las subastas de derechos de emisión y añadir que «[e]l Gobierno se esforzará por garantizar la visibilidad de la fuente de



financiación de las acciones o proyectos que haya decidido financiar con cargo a los ingresos procedentes de las subastas».

- Título de la sección 2.^a del capítulo IV.

- Artículo 16, para introducir previsiones específicamente referidas a las instalaciones en sectores o subsectores cubiertos por el Mecanismo de Ajuste de Frontera en Carbono, la producción de mercancías enumeradas en el anexo I del Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, las instalaciones sujetas a la obligación de llevar a cabo una auditoría energética o aplicar un sistema de gestión de energía certificado, las instalaciones cuyos niveles de emisión sean superiores al percentil 80^o, la producción de electricidad y las instalaciones que hayan cesado en su actividad, al regular la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión.

- Artículo 19, para eliminar de la letra c) del apartado 3 el matiz de que *«[n]o será necesario aportar los datos de emisiones verificadas que ya consten inscritas en el Registro de la Unión»*, actualizar la referencia a los ministerios que propondrán la asignación gratuita de derechos de emisión al Consejo de Ministros y añadir un apartado 8 que advierte que *«[r]eglamentariamente se establecerá el procedimiento para la corrección de la asignación gratuita de derechos de emisión...»*.

- Título del capítulo V.

- Título del artículo 21.

- Apartado 5 del artículo 23, para precisar que será el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la autoridad competente a la que la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático podrá pedir que valore el informe verificado de las emisiones del año precedente.

- Artículo 25, para actualizar la referencia a la normativa internacional sobre la materia e incorporar una mención expresa a las empresas

9



navieras y entidades reguladas al concretar el régimen jurídico aplicable al Registro de la Unión Europea.

- Artículo 26, para actualizar la remisión a otros preceptos aplicables y cambiar la fecha en la que la Oficina Española de Cambio Climático propondrá al administrador central del Registro de la Unión Europea la expedición de los derechos de emisión que cada año correspondan a las instalaciones fijas y los operadores aéreos.

- Artículo 26 *bis*, para incluir una referencia expresa a las empresas navieras y entidades reguladas al tratar la suspensión de las operaciones de transmisión de derechos de emisión.

- Artículo 27, para actualizar el régimen jurídico aplicable a la supresión y entrega de derechos de emisión.

- Artículo 29, para modificar el título y tipificar como infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de entrega de derechos contemplada en el artículo 13.1 del Real Decreto 203/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2026.

- Apartado 2 del artículo 29 *bis*, para tipificar como infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de compensación con unidades exigida por el artículo 41.2 de la ley.

- Artículo 29 *ter*, que se añade para tipificar las conductas constitutivas de infracción en el ámbito del transporte marítimo.

- Artículo 29 *quater*, que se añade para tipificar las conductas constitutivas de infracción en el ámbito de las denominadas entidades reguladas.

- Artículo 30, que se modifica para especificar las sanciones que corresponden a las infracciones tipificadas en los dos preceptos precedentes.

9



CONSEJO DE ESTADO

- Artículo 31 *bis*, que se añade para regular las órdenes de expulsión -si el buque es extranjero- e inmovilización -si enarbola la bandera española- de buques que se pueden decretar cuando una empresa naviera haya incumplido sus obligaciones de entrega durante dos o más periodos de notificación consecutivos y hayan fracasado otras medidas para garantizar su conformidad.
- Apartado 3 del artículo 32, que se modifica para actualizar la cita de los preceptos que prevén la sanción de suspensión de la autorización.
- Artículo 35, que se modifica para delimitar la autoridad que podrá ejercer la potestad sancionadora sobre empresas navieras y entidades reguladas en este ámbito.
- Artículo 36, que se modifica para eliminar la referencia a las toneladas-kilómetro transportadas del apartado 1, que define la extensión del plan de seguimiento, y actualizar la cita de los ministerios implicados en su aprobación.
- Artículo 36 *ter*, que se modifica para incorporar una mención expresa al régimen de compensación de unidades del artículo 41.
- Artículo 38, 39 40 y 41, que se modifican para actualizar el régimen de comercio de derechos de emisión en el sector de la aviación.
- Artículo 40 *bis*, 41 *bis* y 41 *ter*, que se añaden para actualizar el régimen de comercio de derechos de emisión en el sector de la aviación.
- Capítulo X (artículos 42 a 48), que se añade para delimitar el régimen de comercio de derechos de emisión en el ámbito del transporte marítimo.
- Capítulo XI (artículos 49 a 62), que se añade para delimitar el régimen de comercio de derechos de emisión en el ámbito de los edificios, el transporte por carretera y otros sectores adicionales.



- Capítulo XII (artículos 63 a 68), que se añade para definir el régimen jurídico aplicable al Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC).
- Disposición adicional primera, que se modifica para ordenar la adopción de aquellas medidas que sean necesarias para coordinar los procedimientos de expedición de la autorización de emisión y de la autorización ambiental integrada.
- Disposición adicional segunda, que se modifica para actualizar la Autoridad Nacional Designada que cumplirá los compromisos asumidos por el Reino de España a nivel internacional tras la adopción del Acuerdo de París.
- Disposición adicional tercera, que se elimina.
- Apartado 7 de la disposición adicional cuarta, que se modifica para atribuir al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la función de informar sobre la aplicación del régimen de exclusión de las instalaciones de bajas emisiones en el año intermedio de cada periodo de asignación.
- Apartado 1 de la disposición adicional sexta, que se modifica para actualizar la cita de los ministerios implicados y aclarar que en ningún caso el mecanismo de compensación de costes creado podrá compensar los costes indirectos de las emisiones repercutidas en los precios de la electricidad que se encuentren incluidos en la asignación gratuita.
- Disposición adicional octava, que se añade para imponer obligaciones de seguimiento, notificación y verificación de emisiones a los titulares de instalaciones de incineración de residuos urbanos con una potencia térmica nominal total superior a 20 MW.
- Disposición adicional novena, que se añade para facultar al Gobierno a ampliar las actividades enunciadas en el anexo II *bis* -estas son, las



CONSEJO DE ESTADO

desarrolladas por las instalaciones sujetas al régimen de comercio de derechos de emisión regulado en el capítulo IX- a partir de 2027.

- Disposición adicional decimoprimeras (sic), que se añade para ordenar la aplicación de la ley a aquellas instalaciones que dejen de alcanzar el umbral de 20 MW tras modificar la titularidad de sus dispositivos de combustión.
- Disposiciones transitorias primera y segunda, que se suprimen.
- Disposición transitoria tercera, que se modifica para actualizar el régimen transitorio aplicable a los operadores aéreos.
- Disposición transitoria cuarta, que se añade para definir el régimen transitorio aplicable a las empresas navieras.
- Disposición transitoria quinta, que se añade para señalar que no se asignarán derechos de emisión gratuitos a los generadores de electricidad a partir de 2021, salvo que se trate de calefacción urbana o cogeneración de alta eficiencia.
- Disposición transitoria sexta, que se añade para aclarar que las modificaciones del anexo I referidas al consumo de biomasa y sus emisiones asociadas se aplicarán a partir del 1 de enero de 2026.
- Disposición transitoria séptima, que se añade para aludir a las funciones que transitoriamente ejercerá la Autoridad Nacional Designada para los enfoques de cooperación voluntaria.
- Disposición final segunda, que se modifica para incorporar una mención expresa a las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023.
- Apartado 2 de la disposición final tercera, que se modifica para habilitar al Gobierno a modificar los anexos con la finalidad de adecuarlos al derecho de la Unión Europea.

9



- Anexo I, que se modifica para actualizar las categorías de actividades y gases incluidos en el ámbito de aplicación de la ley.
- Anexo II *bis*, que se añade para definir la actividad incluida en el capítulo XI.
- Anexo III, que se modifica para eliminar parte de las previsiones sobre seguimiento y notificación de las emisiones de las actividades de aviación y delimitar el régimen jurídico aplicable al seguimiento y notificación de las emisiones de las actividades enumeradas en el anexo II *bis*.
- Anexo IV, que se modifica para suprimir ciertas previsiones sobre la verificación de las emisiones de las actividades de aviación y definir el régimen jurídico aplicable a la comprobación de las emisiones de las actividades enumeradas en el anexo II *bis*.
- Anexo V, en fin, que se modifica para actualizar la lista de sujetos afectados por las disposiciones de la ley y la metodología utilizada para confeccionarla.

La disposición final primera modifica los artículos 307 y 308 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante para incorporar sendas infracciones en la tipificación de infracciones graves y muy graves relativas a la prevención de la contaminación del medio marino que dichos preceptos recogen y, asimismo, añade una nueva sección 5.^a al capítulo II del título IV de dicho cuerpo normativo para dar cobertura legal a las medidas cautelares de retención o expulsión de buques o embarcaciones que la Administración marítima podrá adoptar a petición de otros órganos u organismos públicos -como los competentes en materia de emisiones de gases de efecto invernadero- y a las que deriven de medidas restrictivas o sanciones internacionales.

La disposición final segunda modifica el artículo 95 de la Ley General Tributaria para posibilitar la cesión de datos tributarios sobre entidades reguladas a la Oficina Española de Cambio Climático.



La disposición final tercera autoriza al Gobierno a aprobar un texto refundido de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y sus modificaciones en el plazo de veinticuatro meses.

La disposición final cuarta identifica los títulos competenciales que sirven de fundamento al Anteproyecto, estos son, los que los apartados 13.^a y 23.^a del artículo 149.1 de la Constitución reservan al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección; en el caso de las disposiciones referidas al transporte marítimo y la aviación, además, el que el apartado 20.^a del artículo 149.1 de la Constitución atribuye al Estado en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; y en el de las disposiciones referidas a las entidades reguladas, el que el apartado 25.^a del artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado en materia de bases del régimen minero y energético.

La disposición final quinta advierte que la norma consultada incorpora al ordenamiento jurídico español las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023.

La disposición final sexta, por último, señala que aquella entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado*.

Segundo. Memoria del Análisis de Impacto Normativo

El Anteproyecto se acompaña de una Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, la Memoria), estructurada en siete apartados, precedidos de un resumen ejecutivo.

(i) En el apartado primero, se valora la oportunidad de la norma proyectada en términos similares a los empleados en su exposición de motivos, destacando que para que en 2030, las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión se reduzcan en, al menos, un 55 % respecto a los niveles de 1990,



CONSEJO DE ESTADO

es necesario que en dicho horizonte temporal, las emisiones de los sectores sujetos al RCDE UE se reduzcan en un 62 % respecto a los niveles de 2005 y que ese es el objetivo último que persiguen las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y, por ende, la disposición que las incorpora al ordenamiento jurídico español. Se descarta la llamada alternativa cero -no aprobación de norma alguna- en tanto que ello supondría el incumplimiento del derecho de la Unión Europea, y la alternativa de aprobar un nuevo texto normativo que sustituya a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, en la medida en que «es la norma de cabecera del RCDE UE en España, con más de quince años de andadura». Se justifica el acomodo del Anteproyecto a los principios de buena regulación. Y se indica que el mismo no ha sido incluido en Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para el año 2024.

(ii) En el apartado segundo, se describe el contenido de la propuesta normativa, que ha quedado expuesto en el antecedente primero de este dictamen.

(iii) En el apartado tercero, titulado «análisis jurídico», se señala que su rango normativo es el adecuado, desde el momento en que modifica una ley ordinaria. Se detalla su engarce con el derecho nacional -en especial, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y el Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030, así como en relación con los ajustes de la asignación- y con el derecho de la Unión Europea -en particular, el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos (CE) n.º 401/2009 y (UE) 2018/1999, las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, y el Reglamento Delegado (UE) 2019/331 de la Comisión, de 19 de diciembre de 2018, por el que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo-.



Se advierte, finalmente, que la inmediata entrada en vigor del Anteproyecto es acorde a lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, puesto que su apartado 2 excluye del sistema de *vacatio legis* que el apartado 1 diseña, aquellos supuestos en los que el plazo de transposición de directivas europeas lo aconsejen, y que las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, ordenan que su transposición se lleve a cabo no más tarde del 31 de diciembre de 2023 -30 de junio de 2024 en el caso del régimen de comercio de derechos de emisión en edificios, transportes por carretera y combustibles para otros sectores-.

(iv) En el apartado cuarto, se enumeran los títulos competenciales al amparo de los que la norma aprueba; estos son, los que los apartados 13.^a y 23.^a del artículo 149.1 de la Constitución reservan al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección; en el caso de las disposiciones referidas al transporte marítimo y la aviación, además, el que el apartado 20.^a del artículo 149.1 de la Constitución atribuye al Estado en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; y en el de las disposiciones referidas a las entidades reguladas, el que el apartado 25.^a del artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado en materia de bases del régimen minero y energético.

(v) En apartado quinto, se detalla la tramitación de la propuesta normativa, que será analizada en el antecedente tercero del presente dictamen.

(vi) En el apartado sexto, se analiza su impacto en diferentes campos:

- En el ámbito económico, se recuerda que las evaluaciones de impacto efectuadas por la Comisión Europea durante la tramitación de las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, concluyeron que aquellas provocarían una variación del



CONSEJO DE ESTADO

Producto Interior Bruto de la Unión Europea de entre $- 0,3 \%$ y $+ 0,5 \%$ y una disminución del precio de los derechos de emisión de siete euros por unidad; se indica que la industria tendrá que afrontar nuevos costes asociados a las emisiones tras la entrada en vigor de la norma, pero que los mismos se verán mitigados como consecuencia de la asignación gratuita de derechos de emisión y la recepción de subvenciones para compensar el extra-coste de electricidad y que, por ello, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima ha estimado que se producirá una disminución significativa de dichos costes de aquí a 2030; se razona que las compañías navieras presumiblemente trasladarán los costes asociados a su participación en el RCDE UE al uso de combustibles alternativos o la inversión en soluciones tecnológicas para reducir emisiones y que, por este motivo, el precio de los productos transportados por este medio apenas sufrirá incrementos; se destaca que el cambio del régimen jurídico aplicable a la aviación encuentra su justificación en la capacidad del sector para trasladar el coste de los derechos de emisión al usuario, al menos en los vuelos de radio largo, que serán más caros, y en la necesidad de equiparar el transporte aéreo al transporte por ferrocarril en los trayectos de radio corto, que también se verán encarecidos; se apunta que en los sectores que integran las denominadas entidades reguladas no hay riesgo de fugas de carbono, es decir, de deslocalización de la actividad y que, por consiguiente, su sujeción al RCDE UE implicará el traslado del coste asociado a la emisión al consumidor final y ha motivado la creación de un Fondo Social del Clima destinado a auxiliar a los colectivos mas vulnerables.

- En el ámbito presupuestario, la norma incidirá sobre los ingresos y gastos de la Administración General del Estado. Sobre los ingresos, porque la extensión del RCDE UE al transporte marítimo a partir de 2024 y la supresión de la asignación gratuita de derechos de emisión en la aviación desde 2026 determinará un aumento del volumen de los derechos de emisión a subastar y un correlativo incremento de los ingresos obtenidos, tras una reducción inicial de los mismos en el periodo comprendido entre 2024 y 2026. Y sobre los costes, porque la asunción de nuevas funciones por parte de los ministerios para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y Transportes y Movilidad Sostenible precisará la creación de tres puestos de trabajo de nivel 28, doce puestos de nivel 26 (A1) y tres puestos de nivel 18 (C1/C2) en la Oficina Española de Cambio Climático, con un coste estimado de 715.823,76 euros más

9



el 30 % adicional en concepto de cotizaciones a la Seguridad Social, y de tres puestos de trabajo de nivel 28, doce puestos de nivel 26 (A1) y siete puestos de nivel 26 (A1/A2) en la Dirección General de la Marina Mercante, con un coste estimado de 902.666,62 euros más el 30 % adicional en concepto de cotizaciones a la Seguridad Social.

- En materia de cargas administrativas, la aplicación de las obligaciones que el Anteproyecto impone conllevará un gasto estimado total de 6.996.120 euros para los agentes; importe que se desglosa en los siguientes conceptos:

i. Obligaciones para los titulares de las instalaciones fijas -unas 900, de los cuales 620 están incluidas en el RCDE UE y los 280 restantes se benefician del régimen de exclusión-:

- a.) Solicitud de autorización de emisión de gases de efecto invernadero: 313.100 euros (505 euros de coste total unitario x 620 instalaciones)
- b.) Solicitud de exclusión: 28.280 euros (505 euros de coste total unitario x 280 instalaciones)
- c.) Presentación de informes verificados de emisiones: 1.354.500 euros (1.505 euros de coste total unitario x 900 instalaciones)
- d.) Solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión: 222.740 euros (1.505 euros de coste total unitario x 740 instalaciones)

ii. Obligaciones para los operadores aéreos -unos 40-:

- a.) Presentación del plan de seguimiento: 20.200 euros (505 euros de coste total unitario x 40 operadores)
- b.) Presentación de informes verificados de emisiones: 60.200 euros (1.505 euros de coste total unitario x 40 operadores)



- c.) Solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión: 10.100 euros (505 euros de coste total unitario x 20 operadores)
- iii. Obligaciones para las empresas navieras -unas 500-:
- a.) Presentación del plan de seguimiento: 757.500 euros (505 euros de coste total unitario x 500 empresas)
- b.) Presentación de informes verificados de emisiones: 752.500 euros (1.505 euros de coste total unitario x 500 empresas)
- iv. Obligaciones para las entidades reguladas -unas 750-:
- a.) Solicitud de autorización de emisión de gases de efecto invernadero: 378.750 euros (505 euros de coste total unitario x 750 entidades)
- b.) Presentación de informes verificados de emisiones: 1.128.750 euros (1.505 euros de coste total unitario x 750 entidades)
- v. Obligaciones para los importadores sujetos al Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono: presentación del llamado informe MAFC: 1.969.500 euros (505 euros de coste total unitario x 1.300 importadores)
- Por razón de género, sobre la familia, la infancia y la adolescencia y en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, la norma carecerá de repercusión.
- Sobre el medio ambiente y por razón de cambio climático, su impacto será positivo en la medida en que contribuirá de manera decisiva a que, en 2030, las emisiones de los sectores sujetos al RCDE UE se reduzcan en un 62 % respecto a los niveles de 2005 y, de este modo, las emisiones de gases de efecto invernadero en la Unión se reduzcan en, al menos,



CONSEJO DE ESTADO

un 55 % respecto a los niveles de 1990, lo que implicará un ahorro asociado a la disminución de los costes de control de la contaminación y los daños a ella asociados de entre 10.000 y 15.000 millones de euros.

- En el ámbito social, la propuesta normativa tendrá una incidencia positiva puesto que los ingresos obtenidos con las subastas de derechos de emisión que no se atribuyan al presupuesto de la Unión en forma de recursos propios, a excepción de los ingresos por compensación de los costes indirectos del carbono, se utilizarán en fines relacionados con el clima, entre los que se encuentra el apoyo financiero para abordar los aspectos sociales de los hogares de renta media y baja.

- Sobre el desarrollo de los medios y servicios de la Administración digital, su repercusión será positiva dado que se generaliza la presentación de solicitudes y la práctica de notificaciones por vía telemática, en coherencia con lo establecido en el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

(vii) En el apartado séptimo, por último, la Memoria excluye la evaluación ex post de la norma.

Tercero. Contenido del expediente

Junto con las sucesivas versiones del Anteproyecto y la Memoria y diversos oficios de impulso de la tramitación de su procedimiento de elaboración, obran en el expediente los siguientes documentos:

A.) Las alegaciones presentadas por la Asociación Española de Banca (AEB), la Asociación de Navieros Españoles (ANAVE), la International Swaps and Derivatives Association (ISDA), Cepsa, S. A., Endesa, S. A., Iberdrola S. A., y Naturgy Energy Group, S. A., durante el trámite de consulta pública previa que, según la Memoria, se sustanció entre los días 11 y 26 de septiembre de 2023.



B.) El certificado que acredita que entre el 14 de noviembre y el 4 de diciembre de 2023, se abrieron sendos trámites de audiencia e información pública y de consulta al Consejo Nacional del Clima y a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático y los escritos que, en su seno, remitieron los siguientes organismos y entidades:

- Subdirección General de Eficiencia Energética del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
- Dirección General de Tributos del Ministerio de Hacienda
- Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Sanidad
- Agencia Estatal de la Seguridad Aérea (AESA)
- Autoridad Portuaria de la Bahía de la Algeciras
- Autoridad Portuaria de Ceuta
- Autoridad Portuaria de las Palmas
- Autoridad Portuaria de Valencia
- Autoridad Portuaria de Melilla
- Instituto de las Mujeres
- Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul de la Junta de Andalucía
- Consejería de Desarrollo Sostenible de la Junta de Castilla-La Mancha
- Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior de la Comunidad de Madrid
- Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación del Campo de Gibraltar
- AEB
- ANAVE
- ISDA
- Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE)
- Confederación Española de Transporte en Autobús (CONFEBUS)
- Federación Empresarial de la Industria Química Española (FEIQUE)
- Federación Española de Asociaciones de Fundidores (FEAF)

9



CONSEJO DE ESTADO

- Unión de Petroleros Independientes (UPI)
- Asociación de Empresas de Energía Eléctrica (AELEC)
- Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar (AGI)
- Asociación Gas Licuado
- Asociación Española de Cogeneración (ACOGEN)
- Asociación Española para la promoción de la cogeneración
- Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP)
- Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA)
- Alianza Net-Zero MAR
- Endesa, S. A.
- Cepsa, S. A.
- Naturgy Energy Group, S. A.
- Repsol, S. A.
- International Airlines Group (IAG)
- Disa Gas, S. A.
- y Enusa Industrias Avanzadas, S. A.

Asimismo, figura en el expediente un cuadro que resume las alegaciones efectuadas por todos estos organismos y entidades y expone las razones por las que la Oficina Española de Cambio Climático las ha aceptado o rechazado. Como señala la Memoria, tales observaciones y su valoración por parte del órgano instructor pueden ser sistemáticamente ordenados como sigue:

«Sector aéreo:

- *En relación con la solicitud de asignación gratuita procedente de la reserva para el uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros combustibles de aviación no derivadas de combustibles fósiles, se ha modificado la redacción del artículo 40 haciendo remisión expresa al apartado primero de la disposición transitoria tercera. De este modo, solo quedan excluidos de asignación los vuelos con destino u origen en aeródromos situados en Estados no pertenecientes al Espacio Económico Europeo (a excepción de los vuelos con destino en aeródromos situados en el Reino Unido o Suiza). Queda claro que pueden solicitar asignación por SAF (Sustainable Aviation Fuels) aunque no*



CONSEJO DE ESTADO

estén sujetas a la obligación de entrega de derechos de emisión los vuelos referidos en el apartado 4 de la disposición transitoria tercera, esto es, vuelos entre un aeródromo situado en una región ultraperiférica de un Estado miembro y un aeródromo situado en el mismo Estado miembro, incluido otro aeródromo situado en la misma región ultraperiférica o en otra región ultraperiférica del mismo Estado.

- *Se han llevado a cabo modificaciones en determinados preceptos para aclarar cuestiones competenciales:*

- **Artículo 36 ter.** *Este precepto no era objeto del APL, pero, como consecuencia de una observación recibida, se modifica la redacción vigente. Con carácter general, la estimación de emisiones corresponde al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a petición del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Afecta a las emisiones sujetas a las obligaciones del art. 41 del presente anteproyecto.*

- **Artículo 41.** *Requisitos de compensación y obligación de cancelación de unidades: El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible calculan los requisitos de compensación. Le corresponde al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico informar a 30 de noviembre a los operadores aéreos de las obligaciones de compensación. En cuanto a la obligación de cancelación, se establece expresamente que los operadores deben acreditar la cancelación ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.*

- **Anexo I.** *Mejoras en la redacción del punto 29 referente a Aviación en relación con los vuelos a Estados distintos de los que figuran en el acto de ejecución que la Comisión Europea debe adoptar anualmente – conforme al art. 25 bis apartado 3 de la Directiva 2003/87/CE – que contiene el listado de Estados sujetos a CORSIA.*

Se introducen, asimismo, las letras l) y m) en el punto 29 que habían sido incluidas en la Directiva 2003/87/CE mediante la Decisión Delegada (UE) 2020/1071 de la Comisión de 18 de mayo de 2020 por la que se modifica la



CONSEJO DE ESTADO

Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la exclusión de los vuelos procedentes de Suiza del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y el Reglamento Delegado (UE) 2021/1416 de la Comisión de 17 de junio de 2021 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la exclusión de los vuelos procedentes del Reino Unido del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE.

- En el **Anexo III Parte B** se introduce expresamente que el **factor de emisión** del queroseno de aviación (Jet-A1 o Jet-A) será de 3,16 (t CO₂/t de combustible). Es aplicable a las emisiones del sector que se produzcan a partir del 1 de enero de 2024, equiparando así el factor del RCDE UE con el factor de CORSIA a partir de dicha fecha.

Sector Marítimo:

- **Derecho de reembolso.** Se ha incluido en la **parte expositiva** una referencia expresa, así como también en el **artículo 44** del anteproyecto. Se hace constar el derecho de las entidades navieras a reclamar el reembolso de los costes derivados de la entrega de derechos de emisión a la entidad directamente responsable de las decisiones que afecten a las emisiones de gases de efecto invernadero del buque.

- En este sentido, se ha simplificado la redacción del **artículo 44** del anteproyecto. Ha sido desestimada la observación que propone hacer mención expresa al fuero aplicable en caso de conflicto judicial ya que las posibles controversias están cubiertas por las reglas de competencia del artículo 469.2 de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.

- En la parte expositiva de la norma se ha citado claramente a las **Islas Canarias para remarcar que les son aplicables las exenciones a los puertos situados en las mismas**. Se indica que "la disposición transitoria cuarta contiene, por su parte, el régimen transitorio para el transporte marítimo durante el periodo 2024- 2030, que, entre otros aspectos, introduce el incremento gradual de la obligación de entrega de derechos de emisión y recoge la exención



CONSEJO DE ESTADO

aplicable a los puertos situados en regiones ultraperiféricas, como son las Islas Canarias.”

- Se ha recibido la petición por parte de determinadas autoridades portuarias consistente en reflejar el posible impacto negativo de la inclusión del transporte marítimo en el RCDE UE en la MAIN.

- **Régimen sancionador:** Se ha modificado la redacción del **artículo 29 ter** que se estructura ahora en dos apartados. En el primer apartado de dicho artículo se tipifican las infracciones muy graves. El segundo apartado se refiere a las infracciones leves. Todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en el título IV del libro tercero del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

ETS2 (Comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y sectores adicionales):

- Observaciones con numerosas propuestas de corrección/ mejoras de redacción que han sido tenidas en cuenta tanto en el **artículo** como en el **Anexo II bis**. Se han introducido modificaciones en el texto para regular separadamente el contenido de la solicitud de AEGEI (art. 50) y el procedimiento de solicitud de dicha autorización (art. 51) por parte de las entidades reguladas.

- Destaca, en particular, la observación recibida de la **DG Tributos, Ministerio de Hacienda** por la que recomienda solicitar informe a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y mejorar, en su caso, la redacción del precepto por el que se introduce una nueva excepción para permitir la cesión de datos tributarios a la Oficina Española de Cambio Climático (OECC) para la correcta gestión de las entidades reguladas. Advierte que dicha disposición debería ser una disposición final y no una disposición transitoria (DT13). Dicha observación ha sido tenida en cuenta y se ha solicitado informe a la AEAT.



CONSEJO DE ESTADO

En su informe de fecha 19 de enero de 2024, la AEAT confirma la necesidad de ceder datos tributarios a la OECC para la identificación de las entidades reguladas y considera oportuna la inclusión de una nueva letra adicional (letra o) en el apartado 1 de artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que habilite esta cesión.

Desde la OECC se ha procedido a modificar ligeramente la redacción de la nueva letra o) para una mejor adecuación a lo dispuesto en los artículos 75 undecies y 75 quaterdecies apartado 2 del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2122 de la Comisión, de 17 de octubre de 2023, por el que se modifica el Reglamento de Ejecución (UE) 2018/2066 en lo que respecta a la actualización del seguimiento y la notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero en aplicación de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.

Tratamiento de la biomasa:

*- Se ha aclarado en la **Disposición Transitoria sexta** la nueva regulación introducida en los párrafos 1 y 3 del Anexo I por el presente anteproyecto de ley. Se indica expresamente que "Hasta el 31 de diciembre de 2025 será de aplicación la redacción anterior a la modificación de esta ley respecto de las cuestiones referidas al consumo de biomasa y a sus emisiones asociadas reflejadas en los párrafos 1 y 3 del Anexo I. A partir del 1 de enero de 2026 surtirá efecto la redacción dada mediante la presente Ley en los mencionados párrafos 1 y 3 del Anexo I."*

Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC):

Se ha reflejado expresamente en la parte expositiva del anteproyecto de ley que la producción de las mercancías enumeradas en el anexo I de dicho Reglamento verá reducida gradualmente su asignación anual



de derechos de emisión hasta su eliminación por completo en 2034, “conforme a los porcentajes establecidos en la normativa de la Unión”.

Seguimiento, notificación y verificación (MRV):

Han sido estimadas las observaciones que se refieren a la corrección de referencias/remisiones incorrectas a determinados preceptos. (ej. Referencias incorrectas al art. 14, que han sido sustituidas en el Anexo IV por las referencias al art. 57 de la norma proyectada).

Con carácter general, no se han podido estimar aquellas observaciones que van más allá del objeto del presente anteproyecto de ley que tiene por finalidad transponer las Directivas UE 2023/958 y 959. Tampoco han sido estimadas aquellas observaciones que modifican sustancialmente la literalidad de determinados apartados de la Directiva 2003/87/CE en su versión consolidada (ej. Observaciones referidas al anexo I, punto 29, que pretende añadir determinados supuestos de excepciones que constan en las SARPS (Standards and Recommended Practices) de CORSIA y que no han sido incluidas en dicho listado por el legislador comunitario).

En fecha 4 de diciembre de 2023 se han recibido observaciones del **Instituto de las Mujeres**. No se han podido reflejar los cambios propuestos en esta modificación parcial de la Ley 1/2005, debido a la urgencia en la transposición, pero se implementarán en la próxima modificación de la ley que se lleve a cabo.

En concreto, lo que se propone es la modificación de términos que abundan en la norma de referencia: “la titularidad” en vez de “los titulares” o “el titular”; “la propiedad” en vez de “los propietarios” o “el propietario”; “las personas participantes” en vez de “los participantes”; “la persona verificadora” en vez de “el verificador”; “quienes consumen” en vez de “el consumidor”. El alcance de los cambios afectaría a un número muy elevado de artículos de la Ley 1/2005 que **no es posible abordar mediante la presente modificación dada la urgencia de la transposición**. No obstante, las observaciones formuladas se tendrán

9



CONSEJO DE ESTADO

especialmente en cuenta en la siguiente modificación que se lleve a cabo de la norma mediante un texto refundido.

Tampoco ha podido estimarse la observación presentada por ISDA y AEB. Proponen la implementación de modificaciones en el párrafo 2.c) del artículo 5 del Real Decreto-ley 5/2005, de 11 de marzo, de reformas urgentes para el impulso a la productividad y para la mejora de la contratación pública. Platean la inclusión de una Disposición Adicional Decimoquinta en el texto del presente anteproyecto Ley. Solicita extender en la misma Disposición Adicional Decimoquinta el ámbito de aplicación del artículo 5 del Real Decreto-ley 5/2005 a las operaciones de contado sobre los derechos de emisión de terceros países ajenos al Registro de la Unión, toda vez que, entre otras razones, dichas operaciones se contratan por las entidades financieras y otras empresas de la Unión Europea al amparo de los mismos acuerdos de compensación contractual que las compraventas de derechos de emisión que figuran en dicho Registro de la Unión. Ha sido desestimada ya que no guarda relación directa con el objeto del anteproyecto, esto es, la transposición de las Directivas UE 2023/958 y 959, que se considera urgente. Se estima más oportuno que se aborde esta cuestión desde una norma del ministerio con competencias más sustantivas (Ministerio de Economía, Comercio y Empresa)».

C.) El oficio de 8 de febrero de 2024 por medio del que se solicitó la inclusión de la propuesta normativa en la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios y el certificado que constata que el 20 de febrero de 2024, el Consejo de Ministros autorizó su tramitación urgente con arreglo a lo dispuesto en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

D.) El certificado que acredita que el 27 de febrero de 2024, el Anteproyecto fue sometido al Consejo Asesor de Medio Ambiente y las alegaciones que, en su seno, realizaron WWF España y CEOE.

WWF España, en concreto, señaló que la supresión de la asignación gratuita de los derechos de emisión debía adelantarse al año 2026 excepto en el caso de la calefacción urbana, en el que estaría justificado extenderla hasta el año 2030; que los planes de neutralidad climática deberían



CONSEJO DE ESTADO

ser exigidos a todos los agentes sujetos al RCDE UE; que los ingresos obtenidos como consecuencia de la aplicación del RCDE UE deberían ser destinados a fines climáticos en su integridad; que la potestad sancionadora debería ser ejercida por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente también en el caso de las instalaciones fijas; que se debería eliminar la cogeneración de alta eficiencia del régimen transitorio de asignación gratuita de derechos de emisión; y que resultaría conveniente reformular ciertos preceptos del Anteproyecto para evitar algunos efectos adversos derivados de su redacción primigenia.

CEOE, por su parte, apuntó que la norma debería haber sentado las bases para fomentar la participación de proyectos españoles en las convocatorias de ayuda con cargo al Fondo de Innovación; que se debería incorporar a su texto articulado una previsión específicamente referida a las convocatorias de subvenciones para descarbonizar el sector marítimo; que se debería añadir una mención explícita al factor MAFC, sus porcentajes y forma de cálculo en el precepto dedicado a las instalaciones susceptibles de recibir asignación gratuita de manera transitoria; que se debería constreñir la obligación de abrir una cuenta de haberes en el área española del Registro de la Unión Europea a las instalaciones fijas, operadores aéreos, empresas navieras y entidades reguladas sometidos a la obligación de entrega de derechos de emisión; que se debería demorar la fecha de entrega del informe de emisiones que han de elaborar los operadores de aeronaves hasta el 31 de marzo; que se debería detallar el reparto de los derechos de emisión que el derecho de la Unión destina al fomento del uso de combustibles de aviación sostenibles y de otros no derivados de combustibles fósiles; que se detalle el procedimiento y los criterios con base en los cuales el Gobierno podrá ampliar el RCDE UE a sectores no incluidos en su seno a partir de 2027; que se especifique que entre el 1 de enero de 2024 y el 31 de diciembre de 2030, no serán aplicables las obligaciones de entrega de derechos de emisión a los vuelos entre un aeródromo situado en una región ultraperiférica de un Estado miembro y un aeródromo situado en la misma región ultraperiférica o en otra región ultraperiférica del mismo Estado miembro; y que se deberían corregir algunos errores detectados y mejorar la redacción de determinados artículos.

9



CONSEJO DE ESTADO

E.) Los informes emitidos por los siguientes organismos y entidades:

- Informe de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, 19 de enero de 2024. Valora de manera positiva la cesión de datos tributarios a la Oficina Española de Cambio Climático con la finalidad de facilitar la identificación de las entidades reguladas y, a tal efecto, propone una redacción específica para la disposición final que modifica la Ley General Tributaria.

- Informe de la Subsecretaría del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 15 de febrero de 2024. Realiza varias observaciones al análisis del impacto presupuestario de la norma incluido en la Memoria y a otras cuestiones conexas.

- Informe de la Comisión Ministerial de la Administración Digital de dicho departamento ministerial, de 15 de febrero de 2024. Concluye que la reforma *«es acorde a las directrices y pautas de actuación recogidas en la Estrategia TIC de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos aprobada por el Gobierno»*.

- Informe de la Dirección General de Ciudadanía y Gobierno Abierto del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, de 27 de febrero de 2024. Incide en la necesidad de completar el apartado de la Memoria dedicado al análisis del impacto del Anteproyecto en materia de cargas administrativas y en la esencialidad de estas observaciones a efectos de la aprobación previa.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, de 28 de febrero de 2024. No contiene observaciones.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, de 29 de febrero de 2024. No recoge observaciones.



CONSEJO DE ESTADO

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de 1 de marzo de 2024. Hace algunas observaciones formales a la Memoria.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, de 1 de marzo de 2024. Destaca que la eliminación de la asignación de derechos gratuitos procedentes de la reserva especial en el sector de la aviación podría afectar de modo indirecto a las líneas de investigación existentes en este campo.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, de 4 de marzo de 2024. Recomienda que el anexo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, excluya expresamente del ámbito de aplicación de la norma las actividades de combustión que apoyan a las operaciones militares, resaltando que algunas unidades del Ejército del Aire poseen instalaciones de combustión cuya Potencia Térmica Nominal se encuentra próxima a los 20 MW.

- Informe de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, de 4 de marzo de 2024. Recuerda que la Ley 1/2005, de 9 de marzo, no ha sido objeto de recursos en sede constitucional; considera que el Estado puede aprobar la modificación proyectada al amparo de los títulos competenciales invocados por la autoridad consultante; y efectúa algunas observaciones menores a la disposición final primera.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda, de 5 de marzo de 2024. Indica que el artículo 30.4 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, ordena que los ingresos de las subastas de derechos de emisión se destinen al cumplimiento de objetivos en materia de cambio climático y transición energética como el fomento de las energías renovables y que la consecución de tales objetivos podría verse afectada por el impacto estimado del Anteproyecto en la recaudación de dichos ingresos durante los años 2024 a 2026; que se debería ponderar la oportunidad de atender a las nuevas necesidades de la Dirección General de la Marina Mercante mediante mecanismos que no conlleven un incremento de los costes

9



CONSEJO DE ESTADO

de personal como el cambio de adscripción de puestos, la redistribución de efectivos o la atribución temporal de funciones; que, en cualquier caso, los puestos previstos no podrán ser creados hasta que se apruebe una nueva Ley de Presupuestos Generales del Estado que recoja las dotaciones presupuestarias que procedan; y que debería eliminarse la disposición adicional que establecía una excepción al principio general de prohibición de aumento neto de gastos de personal sancionado en la disposición adicional trigésimo tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, que ha sido prorrogada para 2024.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Industria y Turismo, de 8 de marzo de 2024. Formula varias observaciones de técnica normativa.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, de 14 de marzo de 2024. Advierte que la exposición de motivos debería justificar mejor su acomodo a los principios de buena regulación y, en especial, a los principios de seguridad jurídica, transparencia y eficiencia; y que se produce *«un entrecruzamiento complejo entre ambos regímenes sancionadores -el del nuevo artículo 29 ter de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y el del nuevo apartado 4.c bis) del artículo 307 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante-, que adolecen de una indefinición considerable como consecuencia del empleo conjunto y encadenado de las técnicas de tipificación residual y la tipificación por remisión (...) [teniendo] en cuenta, además, que ambas normas difieren en la identificación de los sujetos infractores (dado que la definición de empresa naviera a efectos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, no coincide completamente con la establecida en texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima), y en la atribución de la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora (que se reparte entre el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico)»*. Asimismo, formula observaciones de técnica normativa y de carácter puramente formal.

9



CONSEJO DE ESTADO

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, de 21 de marzo de 2024. Apunta que dicho departamento debería ser co-proponente del Anteproyecto dado su impacto sobre los sectores de la aviación y el transporte marítimo; que la Dirección General de la Marina Mercante no podrá asumir las competencias que aquel le atribuye si no se le dota efectivamente del personal al que la Memoria alude y que, por este motivo, sería sumamente recomendable que, o bien esta concretase la procedencia de la financiación que hará posible tal incremento de personal, o bien afirme que se llevarán a cabo las modificaciones presupuestarias precisas para ello; que los tipos descritos en los nuevos artículos 29 *ter.2* y 29 *quater.4.3.º* de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, son excesivamente genéricos; que no se debería modificar la disposición final segunda de dicho cuerpo normativo; y que se deberían especificar las remisiones genéricas que el Anteproyecto hace a la normativa de la Unión en su parte dispositiva y, en especial, en la cláusula de habilitación recogida en la disposición final tercera. Además, efectúa diversas observaciones de técnica normativa y de carácter meramente formal.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, de 25 de marzo de 2024. Recuerda que el derecho de la Unión exige que el nuevo régimen de comercio de derechos de emisión para entidades reguladas vaya acompañado de una compensación social efectiva, especialmente teniendo en cuenta los niveles de pobreza energética existentes; y advierte que tales medidas no se plasman en el Anteproyecto ni en su Memoria, que debería aludir a ellas.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía y Trabajo Social, de 1 de abril de 2024. No recoge observaciones.

- Informe de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 9 de abril de 2024. Valora de forma positiva el tenor literal de los artículos 16, 39 y 40 y la disposición transitoria quinta, señalando, no obstante, que debería ser tomado en consideración el contenido del Real Decreto 376/2022, de 17 de mayo, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero de los biocarburantes, biolíquidos y combustibles de

9



CONSEJO DE ESTADO

biomasa, así como el sistema de garantías de origen de los gases renovables, así como de la Directiva 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de septiembre de 2023, relativa a la eficiencia energética y por la que se modifica el Reglamento (UE) 2023/955.

- Aprobación previa del ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, de 17 de abril de 2024.

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de 19 de abril de 2024. No efectúa observaciones.

Asimismo, obra en el expediente un oficio de 21 de febrero de 2024 por medio del que se recaba con carácter urgente el informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, que no consta que haya sido emitido hasta la fecha.

Cuarto. Audiencia ante el Consejo de Estado

El 30 de abril de 2024, el expediente fue registrado de entrada en el Consejo de Estado, ante el que han pedido ser oídas la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP) y Naturgy Energy Group, S. A. Solamente ha presentado alegaciones la primera de ellas, con fecha 8 de mayo de 2024.

En su escrito solicita que se aclare el ámbito territorial de aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión para edificios, transporte por carretera y otros sectores adicionales; da cuenta de un error en la remisión que el nuevo artículo 30.4.a).3.º de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, hace al artículo 29 *quater*.2.4.º; y pone de relieve que sería conveniente que los proyectados artículo 45 y partes A y C del anexo III de dicho cuerpo normativo, citen de manera inequívoca el acto de ejecución al que se refiere el artículo 14.1 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003.

9



CONSEJO DE ESTADO

Y, en tal estado de tramitación, se emite el presente dictamen.

CONSIDERACIONES

I. OBJETO DE LA CONSULTA Y CARÁCTER DEL DICTAMEN

Versa la consulta sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, en transposición de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE en lo que respecta a la contribución de la aviación al objetivo de la Unión de reducir las emisiones en el conjunto de la economía y a la adecuada aplicación de una medida de mercado mundial, así como de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que modifica la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión y la Decisión (UE) 2015/1814, relativa al establecimiento y funcionamiento de una reserva de estabilidad del mercado en el marco del régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión.

El presente dictamen se recaba, pues, con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 21 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, el cual dispone que se deberán consultar al Consejo de Estado en Pleno los anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del derecho comunitario europeo.

En la orden de remisión se ha hecho constar, además, el carácter urgente de la consulta a efectos de lo previsto en el artículo 19.1 de la mencionada ley orgánica, en tanto que el plazo de transposición de las directivas que la norma incorpora al ordenamiento jurídico español finalizó el 31 de diciembre de 2023 y que, en consonancia con lo anterior, la tramitación de su procedimiento de elaboración fue declarado urgente por Acuerdo del Consejo de

9



CONSEJO DE ESTADO

Ministros de 20 de febrero de 2024. En último término, ello ha determinado que el dictamen sea evacuado en el plazo de quince días.

II. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA PROPUESTA NORMATIVA

La elaboración del Anteproyecto se ha encauzado a través de un procedimiento en el que:

- a.) se ha sustanciado el trámite de consulta pública previa;
- b.) se ha redactado una Memoria del Análisis de Impacto Normativo;
- c.) se ha recabado el informe del Consejo Nacional del Clima y de la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2.a) del Real Decreto 415/2014, de 6 de junio, por el que se regula la composición y funciones del Consejo Nacional del Clima, y en el artículo 3.1.h) de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero;
- d.) se ha abierto un trámite de audiencia e información pública;
- e.) se ha elevado el borrador del texto normativo al Consejo de Ministros, que ha declarado el carácter urgente de la tramitación a efectos de lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno -en particular, que los plazos legalmente establecidos para la realización de trámites se reducen a la mitad y que la falta de emisión de informes preceptivos no impide la continuación del procedimiento-;
- f.) se ha sometido la propuesta al Consejo Asesor de Medio Ambiente, con arreglo a lo previsto en el artículo 19.2.a) de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente;



CONSEJO DE ESTADO

g.) se han solicitado los informes preceptivos que proceden -en particular, los informes de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local y de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa-, los informes facultativos que se han estimado pertinentes, así como la aprobación previa del ministro de Transformación Digital y Función Pública;

h.) y, en definitiva, se han observado los trámites esenciales que el artículo 26 de la Ley del Gobierno sanciona para la elaboración de las normas con rango de ley, con las peculiaridades derivadas de la legislación sectorial aplicable.

Sin perjuicio de la anterior conclusión, este Alto Cuerpo Consultivo estima conveniente formular varias observaciones en este apartado de consideraciones.

En primer lugar, la Memoria debiera ser completada en los términos exigidos en los artículos 26.3 de la Ley del Gobierno y 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, advirtiendo de manera expresa en su apartado tercero que como consecuencia de la aprobación del Anteproyecto, no quedará derogada disposición normativa alguna y analizando en su apartado sexto el impacto de la norma sobre la competencia y la unidad de mercado y sobre las pequeñas y medianas empresas.

Como ha declarado el Consejo de Estado en otras ocasiones -véanse, por todos, los dictámenes números 414/2022, de 28 de abril, y 720/2022, de 20 de mayo- «en aquellos sectores en los que el Derecho nacional está muy condicionado por el Derecho de la Unión Europea el análisis de los impactos de las disposiciones proyectadas suele ser más laxo, en la medida en que tales impactos ya han sido evaluados por los órganos comunitarios europeos al tomar las decisiones regulatorias correspondientes»; pero «tal relajación de los estándares exigibles no puede traducirse en una total dejación de funciones de las autoridades nacionales, puesto que el Derecho interno suele completar, e incluso a veces reforzar, determinados aspectos de la disciplina recogida en los actos jurídicos de la Unión Europea y que tales cuestiones necesariamente han



CONSEJO DE ESTADO

de tener un impacto -positivo, negativo o neutro- en determinados ámbitos que ha de ser analizado por el ministerio proponente o disponente». Es más, hay veces en las que una misma decisión regulatoria, adoptada a nivel europeo, puede tener efectos parcialmente diversos en los Estados miembros, cuyo sustrato socioeconómico no siempre resulta coincidente. De ahí la importancia de evaluar las normas de incorporación de los actos jurídicos de la Unión al ordenamiento jurídico interno.

La Memoria recoge un examen detallado del impacto del Anteproyecto en los ámbitos económico y presupuestario y en materia de cargas administrativas, pero no alude a su eventual incidencia sobre la competencia, la unidad de mercado y las pequeñas y medianas empresas, pese a tratarse de campos que el legislador precisa de manera explícita que sean tenidos en cuenta por el ministerio proponente o disponente y que *a priori* parece razonable concluir que las reformas proyectadas podrían tener cierta repercusión sobre la competencia y las pequeñas y medianas empresas desde el momento en que van a extender el régimen de comercio de derechos de emisión al transporte marítimo y a los edificios, el transporte por carretera y otros sectores hasta ahora excluidos de su ámbito de aplicación y van a eliminar de forma gradual la asignación gratuita de derechos de emisión a los operadores aéreos y a los sectores cubiertos por el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), lo que previsiblemente encarecerá el coste de producción de mercancías y de prestación de servicios en estos ámbitos y favorecerá la búsqueda de tecnologías innovadoras y de fuentes energéticas alternativas que posiblemente se podrán beneficiar de los recursos asignados al Fondo de Innovación, que también se va a reforzar.



De hecho, durante el trámite de audiencia e información pública, las Autoridades Portuarias de Algeciras, Ceuta, Melilla y Las Palmas, la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación del Campo de Gibraltar y la Asociación de Grandes Industrias del Campo de Gibraltar, han argumentado que sería aconsejable que la Memoria reflejase el impacto negativo que la modificación proyectada tendrá en sectores específicos del tráfico marítimo y en regiones muy dependientes de esta actividad, como Algeciras por su cercanía con Tánger y Nador. Máxime cuando este impacto ha sido valorado por la propia



CONSEJO DE ESTADO

Comisión en el *Impact Assessment Report* que acompañó el borrador de lo que luego se convirtió en la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023. A pesar de todo ello, la Memoria guarda silencio sobre este extremo.

Sí se ocupa del impacto social del Anteproyecto, pero lo hace en unos términos que no parecen reflejar por entero las implicaciones que la reforma proyectada previsiblemente tendrá en este campo: es cierto que la utilización en fines relacionados con el clima de los ingresos obtenidos en las subastas de derechos de emisión que no se atribuyan al presupuesto de la Unión en forma de recursos propios, puede resultar beneficiosa para cierto número de ciudadanos, pero no es menos cierto que todos los consumidores -y no solo alguno de ellos- tendrán que soportar los aumentos del precio de aquellos productos y servicios que hasta ahora estaban excluidos del régimen de comercio de derechos de emisión o se hallaban sometidos a un régimen menos estricto, y que la Memoria debería hacerse eco de ello, sobre todo habida cuenta de los niveles de pobreza energética que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana ha advertido que existen en nuestro país.

En este sentido, sería recomendable que la Memoria analizase el impacto de la norma proyectada desde la perspectiva de la Agenda 2030. El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 13 consiste, precisamente, en tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Complementariamente, el ODS número 1 se propone poner fin a la pobreza en todas sus formas -incluida la pobreza energética- en el mundo; el ODS número 7, garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna; el ODS número 8, promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible; y el ODS número 9, construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación. Objetivos todos ellos que, en principio, parece razonable concluir que están conectados con la propuesta normativa que se pretende aprobar.

En cualquier caso, la Memoria debiera ser objeto de una revisión final tendente a eliminar aquellas incorrecciones en las que eventualmente incurra; en especial, la afirmación de que el Anteproyecto no está contemplado





CONSEJO DE ESTADO

en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para el año 2024, el cual se refiere a la reforma de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, en transposición de las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, entre las leyes que el Gobierno tiene previsto remitir a las Cortes Generales en materia medioambiental (página 83 del documento publicado en el Portal de Transparencia). También debiera ser completada con una referencia más amplia a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, la cual no solo regula la afección de los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (artículo 30.4), sino que también fija los objetivos de reducción que el Reino de España se ha propuesto para 2030 (artículo 3.1.a) con la finalidad última de alcanzar la neutralidad climática en el plazo más corto posible y, en todo caso, antes de 2050 (artículo 3.2).

Por otra parte, cabe recordar que, en virtud del principio de cooperación leal que preside el derecho de la Unión Europea, los Estados miembros tienen que *«adopt[ar] todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión»* (artículo 4.3 del Tratado de la Unión Europea) y que, por tanto, el cumplimiento de las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, no se agota con el acto de transposición que el Anteproyecto lleva a cabo, sino que comprende su aplicación ejecutiva

La propuesta normativa extiende el régimen de comercio de derechos de emisión al transporte marítimo y atribuye a nuestro país *«la gestión de las empresas navieras registradas en el territorio español, así como de aquellas cuya responsabilidad de gestión le corresponda de conformidad con las normas desarrolladas por la Unión Europea»* (proyectado artículo 42.1). En su informe, la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible ha destacado que ello supone la gestión del RCDE de más de 400 empresas navieras que operan más de 3.000 buques extranjeros, teniendo en cuenta las previsiones del Reglamento de Ejecución (UE) 2023/2599 de la Comisión, de 22 de noviembre de 2023, por el que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2003/87/CE del



CONSEJO DE ESTADO

Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la gestión de las empresas navieras por las autoridades responsables de la gestión con respecto a una empresa naviera; y que la Dirección General de la Marina Mercante está dimensionada para efectuar tareas de ordenación de la flota civil española, la cual está formada por veinticinco empresas que operan noventa y cinco buques, y, en consecuencia, no podrá ejercer las funciones de policía administrativa que se le asignan hasta que no se la dote de manera efectiva con personal suficiente para ello.

El análisis del impacto presupuestario de la norma recogido en la Memoria prevé la creación de tres puestos de trabajo de nivel 28, doce puestos de nivel 26 (A1) y siete puestos de nivel 26 (A1/A2) en la Dirección General de la Marina Mercante, que tendrán un coste estimado de 902.666,62 euros, a los que habría que sumar un 30 % adicional en concepto de cotizaciones a la Seguridad Social. Del informe evacuado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible parece inferirse que en estos momentos dicho departamento no cuenta con la disponibilidad presupuestaria necesaria para asumir tales gastos de personal -como sí sucede en el caso del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en relación con las nuevas competencias asignadas a la Oficina Española de Cambio Climático, según consta en la Memoria (página 79)-; lo que cobra relevancia en un contexto en el que se han prorrogado los Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, los cuales advierten que *«[c]ualquier nueva actuación que propongan los departamentos ministeriales no podrá suponer un aumento neto de los gastos de personal superior al autorizado en el artículo 19 y en los demás preceptos de esta ley que establezcan normas específicas en la materia»* (disposición adicional trigésimo tercera de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre), y en el que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda se ha opuesto a la cláusula que excepcionaba la aplicación de este principio general en la versión originaria del Anteproyecto, señalando que los puestos que la Memoria prevé *«deberán financiarse dentro de las envoltentes asignadas a los (...) departamentos [implicados] en cada ejercicio presupuestario»* (informe de 5 de marzo de 2024).

Se recomienda, por ello, que se preste especial atención a esta cuestión, promoviendo las operaciones presupuestarias que resulten pertinentes

9



CONSEJO DE ESTADO

para garantizar que la norma proyectada puede ser íntegramente aplicada por las autoridades administrativas competentes y, de este modo, se dé efectivo cumplimiento a lo dispuesto en las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023.

En otro orden de ideas, sería sumamente aconsejable que la autoridad consultante se replantease la oportunidad de excluir la evaluación *ex post* de la disposición normativa. Este Alto Cuerpo Consultivo ha declarado de manera reiterada (entre otros, en los dictámenes números 52/2019, de 14 de febrero, y 1.867/2022, de 22 de diciembre) que, si bien es cierto que el artículo 3.1 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, deja a la Administración General del Estado cierto margen de discrecionalidad para seleccionar qué normas serán sometidas a este tipo de evaluación, no lo es menos que le proporciona criterios claros para tomar esta decisión, entre que cabe mencionar que la disposición conlleve un coste presupuestario significativo para la Administración General del Estado o impactos sobre la economía en su conjunto o sobre sectores destacados de la misma como podría ser el transporte.

Estos criterios deben ser completados, además, con las previsiones que, en su caso, recoja el derecho internacional, el derecho de la Unión Europea y/u otras normas de derecho interno. La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión diseña un complejo sistema de seguimiento, notificación, verificación y acreditación de las emisiones de las instalaciones fijas, operadores aéreos, empresas navieras y entidades reguladas que confiere a los Estados miembros información fiable sobre su grado de cumplimiento y los resultados de su aplicación y, por extensión, sobre el grado de cumplimiento y los resultados de la aplicación de la norma que la ha incorporado al ordenamiento jurídico interno -esta es, en el caso español, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que el Anteproyecto modifica-.



CONSEJO DE ESTADO

Asimismo, impone a los Estados miembros la obligación de remitir a la Comisión Europea un informe anual sobre la aplicación de la citada directiva, que debe ser conectado con los demás compromisos de notificación de información relevante para la lucha contra el cambio climático que nuestro país ha asumido a nivel internacional y europeo -fundamentalmente a través de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992, el Acuerdo de París, firmado el 12 de diciembre de 2015, y el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima- y que, en último término, sirven para medir el grado de cumplimiento de los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero que se ha propuesto y la eficacia de las políticas públicas que ha implementado a tal efecto, entre las que el régimen de comercio de derechos de emisión juega un papel esencial.

No en vano, la Ley 9/2020, de 16 de diciembre, por la que se modifica la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, para intensificar las reducciones de emisiones de forma eficaz en relación con los costes, y la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, debían ser sometidas a evaluación *ex post*, según los dictámenes que este Consejo evacuó en ambos supuestos (dictámenes números 275/2020, de 13 de mayo, y 204/2020, de 12 de marzo, respectivamente).

Sería necesario, en suma, que el Anteproyecto siguiera su senda y fuese objeto de evaluación por resultados, sobre todo habida cuenta de la envergadura de las reformas introducidas en el régimen de comercio de derechos de emisión; el margen de discrecionalidad con el que el Reino de España cuenta para perfilar alguno de sus aspectos, como, por ejemplo, la posibilidad de ampliar la lista de actividades que el derecho de la Unión Europea sujeta a las disposiciones relativas a los edificios, el transporte por carretera y otros sectores (nuevo artículo 30 *undecies* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, y nueva disposición adicional novena de la Ley 1/2005, de 9 de marzo); y la importancia de comprobar el grado de

9



CONSEJO DE ESTADO

cumplimiento de los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero que nuestro país ha asumido a nivel internacional, europeo e interno.

No es ocioso recordar que, con arreglo al resumen ejecutivo de la última versión del Informe del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero publicado por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en marzo de 2023, *«[l]as emisiones totales de gases de efecto invernadero en España estimadas para el año 2021 fueron 288.847,8 kilotoneladas de CO₂ equivalente (...) [lo que] representa un aumento del +6,1 % respecto a las emisiones estimadas para el año 2020 [y] constituye un incremento del +0,4 % respecto al año base 1990 y un descenso del -34,2 % respecto al año 2005. En 2021 el sector con mayor nivel de emisiones fue el transporte (29,6 %), seguido de las actividades industriales (22,4 %), el sector agrario (11,9 %) y la generación de electricidad (10,8 %). Por gases, el dióxido de carbono (CO₂) supuso un 79,7 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero, seguido del metano (14,4 %). La mayoría de los sectores experimentaron un incremento de las emisiones».*

Ello resultaría coherente, además, con la contestación que el órgano instructor ha dado a una de las entidades que ha participado en el trámite de audiencia e información pública, al rechazar su propuesta de que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico publique informes anuales que ofrezcan a los ciudadanos la información necesaria para percibir el impacto que la inclusión de los edificios, el transporte por carretera y otros sectores en el régimen de comercio de derechos de emisión tendrá sobre los precios en este ámbito e integrar dicha información en las decisiones de consumo que adopten: la Oficina Española de Cambio Climático dice estimar parcialmente la observación porque *«[a]l igual que para el RCDE UE se publicarán muy probablemente informes anuales de seguimiento».*

Parece, pues, que la autoridad consultante tiene la intención de evaluar los resultados de la aplicación de la modificación proyectada; y, en tal caso, como señalara el dictamen número 159/2024, de 15 de febrero, al examinar el entonces proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros



CONSEJO DE ESTADO

aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2023, sería sumamente recomendable que la propia norma especificase en su parte final la forma en la que dicha evaluación va a ser llevada a cabo, ya que de esta manera se le daría *«carácter obligatorio, más allá de lo que supone su inclusión en la Memoria»*.

En este sentido, parece que la mejor forma de articular la evaluación *ex post* de la norma probablemente sería incardinarla en la evaluación por resultados que ya se está realizando de otras disposiciones del grupo normativo relativo a la lucha contra el cambio climático, adoptando una perspectiva integral que permita tomar en consideración todas las aristas de un fenómeno tan complejo como el cambio climático y equilibrar las diferentes políticas que se articulen para combatirlo, maximizando su eficacia y mitigando sus consecuencias adversas.

Por último, no cabe ignorar la circunstancia de que el plazo de transposición de las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, finalizase el 31 de diciembre de 2023 -con la salvedad de las disposiciones referidas a los edificios, el transporte por carretera y otros sectores, cuya transposición tendrá que efectuarse antes del 30 de junio de 2024- y que no es la primera vez que la incorporación al ordenamiento jurídico español de las directivas relativas al RCDE UE se retrasa -por ejemplo, el Anteproyecto que canalizaba la anterior modificación de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, fue remitido a este Alto Cuerpo Consultivo cuando la Comisión ya había enviado una carta de emplazamiento al Reino de España-.

Es cierto que, en este caso concreto, el plazo de transposición era muy exiguo y que el procedimiento de elaboración de la propuesta normativa se ha tramitado con gran celeridad, pero no lo es menos que la consulta pública previa no fue publicada en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico hasta el 11 de septiembre de 2023 y que probablemente una mejor planificación normativa al menos hubiese permitido que el Anteproyecto fuese aprobado en Consejo de Ministros y remitido a las

9



CONSEJO DE ESTADO

Cortes Generales para su tramitación como proyecto legislativo antes de que concluyese el plazo de transposición de las citadas directivas.

Se recomienda, por ello, que se realicen los trámites pendientes para que la reforma proyectada pueda entrar en vigor con la mayor urgencia y que, en el futuro, se extreme el celo planificador para evitar eventuales incumplimientos del derecho de la Unión.

III. MARCO NORMATIVO EN EL QUE EL ANTEPROYECTO SE INSERTA

El cambio climático, provocado por la expansión de los gases de efecto invernadero, que impiden que la radiación térmica emitida por la Tierra salga de la atmósfera, ha sido objeto de una creciente preocupación a nivel internacional, europeo e interno.

En el ámbito internacional, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992, se fija como objetivo lograr «*la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático*» (artículo 2) y consagra, a tal efecto, una serie de compromisos de los Estados Parte inspirados en los principios de desarrollo sostenible, responsabilidades comunes pero diferenciadas, prevención y precaución (artículo 4), que sucesivos acuerdos internacionales han desarrollado y concretado.

Así, el Protocolo de Kyoto, adoptado en dicha ciudad el 11 de diciembre de 1997, impuso a los Estados Parte incluidos en su anexo I la obligación de asegurarse, individual o conjuntamente, de que las emisiones antropógenas agregadas de los gases de efecto invernadero enumerados en el anexo A no excediesen de las cantidades que se les atribuían en función de los compromisos cuantificados de reducción que se consignaban en el anexo B (artículo 3). Y previó tres mecanismos de flexibilidad para facilitar su cumplimiento: el Mecanismo de Aplicación Conjunta (artículo 6); el Mecanismo de Desarrollo Limpio (artículo 12); y el Comercio de los Derechos de Emisión,





CONSEJO DE ESTADO

que permitía que las Partes y las personas jurídicas por ellas autorizadas adquiriesen en el mercado créditos de emisiones excedentarias de otros Estados Parte o personas jurídicas por ellos autorizadas (artículo 17).

Su finalidad última era reducir las emisiones globales de gases de efecto invernadero de cada Estado Parte en no menos de un 5 % respecto al nivel de 1990 en el período comprendido entre los años 2008 y 2012; y en la proporción que se fijase en ulteriores enmiendas para los periodos de referencia posteriores. La Enmienda de Doha, aprobada el 8 de diciembre de 2012, estableció los compromisos de reducción asumidos por las Partes para el segundo periodo de referencia, que abarcaba los años 2013 a 2020. No ha habido enmiendas posteriores.

En su lugar, el Acuerdo de París, firmado el 12 de diciembre de 2015, se ha marcado como objetivos mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 ° C respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitarlo a 1,5 ° C respecto a los niveles preindustriales; aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y la resiliencia al clima; y situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero (artículo 2).

Para ello, los Estados parte se han propuesto hacer que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen su punto máximo lo antes posible y que a partir de ese momento se reduzcan rápidamente, presentando, a estos efectos, a la Conferencia de las Partes las sucesivas contribuciones nacionalmente determinadas que tengan previsto efectuar, de suerte que es cada país el que, atendiendo a sus necesidades y prioridades, decide cuál será su aportación a la lucha contra el cambio climático (artículo 4). También se han comprometido a fomentar la conservación e incremento de los sumideros de gases de efecto invernadero (artículo 5); han reconocido la importancia de evitar, reducir al mínimo y afrontar los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático a través del Mecanismo Internacional de Varsovia (artículo 8); se han obligado a prestar asistencia financiera y tecnológica a los países en vías de desarrollo, entre otros instrumentos, mediante el



CONSEJO DE ESTADO

Mecanismo Financiero de la Convención y el Mecanismo Tecnológico (artículos 9 y 10); y han acordado mejorar la transparencia y accesibilidad a la información, la educación y la sensibilización de la ciudadanía (artículos 12 y 14).

A nivel regional, la Unión Europea ha impulsado de forma decisiva la lucha contra el cambio climático, para lo cual ha determinado los objetivos que se propone alcanzar en materia de clima y energía en los años 2020 (Conclusiones del Consejo Europeo de 8 y 9 de marzo de 2007), 2030 (Conclusiones del Consejo Europeo de 23 y 24 de octubre de 2014, parcialmente revisadas por diversos actos jurídicos de la Unión posteriores) y 2050 (Conclusiones del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2019 y Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática) y también ha aprobado sucesivos paquetes de medidas legislativas que han perfilado los instrumentos que los harán efectivos.

Los objetivos de la Unión en la actualidad son alcanzar la neutralidad climática -esto es, que las emisiones netas de gases de efecto invernadero se hayan reducido a cero- en 2050; y, como paso intermedio, haber reducido al menos un 55 % de las emisiones netas -es decir, de las emisiones una vez deducidas las absorciones- de gases de efecto invernadero de la Unión respecto a los niveles de 1990 y haber cumplido otras metas en el ámbito de las energías renovables y la eficiencia energética, todo ello en el año 2030.

Los instrumentos que los harán efectivos, por su parte, son:

a.) el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE UE), que se aplica a los sectores más intensivos en el uso de la energía, los cuales representan alrededor del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión, y está regulado en la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión;

9



CONSEJO DE ESTADO

b.) el Reparto del Esfuerzo, que se refiere a los llamados sectores difusos, para los que se fijan objetivos nacionales de reducción, y se rige por lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2018/842 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París;

c.) las emisiones y absorciones derivadas de los Usos de la Tierra, los Cambios del Uso de la Tierra y la Silvicultura, que están presididas por la norma de deuda cero, en cuya virtud cada Estado miembro deberá asegurarse de que el cómputo de las emisiones generadas por el uso de la tierra se compensa en su totalidad por una absorción equivalente de dióxido de carbono de la atmósfera, y se rigen por lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2018/841 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la inclusión de emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura en el marco de actuación en materia de clima y energía hasta 2030;

d.) y el sistema de gobernanza de la Unión de la Energía y la Acción por el Clima, cuyas piezas claves son los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima, las Estrategias a Largo Plazo y los informes de seguimiento, todos ellos contemplados en el Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima.

En el ámbito interno, la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, constituye la disposición de cabecera del grupo normativo referido a esta materia. Se propone como objetivos que antes de 2050 y, en todo caso, en el plazo más corto posible, España alcance la neutralidad climática y que su sistema eléctrico esté basado exclusivamente en fuentes de generación de origen renovable; y que en el año 2030, se reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en al menos un 23 % respecto a los niveles de 1990, se logre una penetración de al menos un 42 % de energías renovables en el consumo de





CONSEJO DE ESTADO

energía final, se consiga que al menos el 74 % de la energía eléctrica sea generada a partir de energías renovables y se mejore la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en al menos un 39,5 % respecto a la línea de base (artículo 3).

Para la consecución de estos objetivos, se han articulado diversas políticas de mitigación y adaptación al cambio climático que, en su mayor parte, responden a los compromisos internacionales que el Reino de España ha asumido y/o tratan de dar cumplimiento al derecho de la Unión Europea. Entre ellas cabe destacar el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión, que se rige por la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y por las disposiciones reglamentarias que la han desarrollado, como el Real Decreto 18/2019, de 25 de enero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la aplicación del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030, el Real Decreto 1089/2020, de 9 de diciembre, por el que se desarrollan aspectos relativos al ajuste de la asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en el periodo 2021-2030, el Real Decreto 309/2022, de 3 de mayo, por el que se establece el mecanismo de compensación de costes indirectos para los sectores y subsectores industriales a los que se considera expuestos a un riesgo significativo de fuga de carbono durante el periodo 2021-2030, o el Real Decreto 203/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrollan aspectos relativos a la asignación gratuita de derechos de emisión para los años 2026-2030 y otros aspectos relacionados con el régimen de exclusión de instalaciones a partir de 2026.

Como explicara el dictamen número 1.979/2004, de 29 de julio, relativo al Real Decreto-ley que incorporó al ordenamiento jurídico español la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, posteriormente tramitada como ley y aprobada como Ley 1/2005, de 9 de marzo, «*[l]a configuración del régimen de comercialización responde al siguiente esquema: los Estados han de asignar a las instalaciones comprendidas en [su] ámbito de aplicación los llamados derechos de emisión (esto es, el derecho a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono durante un*



CONSEJO DE ESTADO

período determinado), de tal manera que las emisiones de las instalaciones quedan limitadas por el número de derechos que posean, y que han de entregar a la Administración precisamente en función del volumen de sus emisiones en cada año. Al ser dichos derechos de emisión transferibles, se permite su comercialización en el interior de la Comunidad Europea, permitiendo así la distribución posterior de dichos derechos en función de la propia lógica del mercado.

Para hacer realidad dicho mecanismo, la Directiva determina, en primer lugar, que todas las instalaciones que lleven a cabo las actividades enumeradas en el Anexo I (las comprendidas en el ámbito del régimen de comercialización) y que den lugar a las emisiones especificadas en relación con dichas actividades, deberán disponer de un permiso (autorización en la terminología del Real Decreto-ley) de emisión de gases de efecto invernadero a partir del 1 de enero de 2005 (artículos 4 a 6).

En segundo lugar, se determina que los Estados asignarán, conforme al Plan Nacional de Asignación que deben elaborar, los derechos de emisión de gases de efecto invernadero para los períodos 2005-2007 y [sucesivos] (...) [y que] velar[án] por que el 30 de abril de cada año el titular de cada instalación entregue el número de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales de dicha instalación (artículo 12.3).

En tercer lugar, se determina que los Estados deben velar por que los derechos de emisión puedan transferirse entre personas físicas y jurídicas de la Comunidad y entre personas de la Comunidad y personas de terceros países donde tales derechos de emisión sean reconocidos de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 25 de la Directiva (artículo 12.1). Esta es la pieza central del régimen establecido, en la medida en que, tras la asignación inicial realizada por los Estados de conformidad con [ciertos] límites (...), la redistribución de dichos derechos se realiza conforme a criterios de mercado, lo que plasmaría el principio de eficiencia en la distribución de derechos de emisión a que se alude en la Directiva comunitaria (esto es, que las reducciones de las emisiones se produzcan allí donde tiene menores costes).

9



CONSEJO DE ESTADO

Es igualmente fundamental, y así se establece en la Directiva, el control del cumplimiento de las normas relativas a la entrega de derechos de emisión en función de las emisiones realmente producidas. A este respecto, los titulares de cada instalación deberán notificar sus emisiones, debiendo velar los Estados para que los informes se verifiquen adecuadamente (artículos 14 y 15). De igual modo, se obliga a los Estados a fijar un régimen de sanciones que sean eficaces, proporcionadas y disuasorias».

El RCDE UE diseñado por la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, ha sido objeto de varias reformas, casi siempre derivadas de la formulación de nuevos objetivos de reducción de gases de efecto invernadero y/o de la apertura de nuevos periodos de asignación de derechos de emisión, que han dado lugar a otras tantas modificaciones de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. La última de ellas ha sido efectuada como consecuencia de la revisión del objetivo de reducción de gases de efecto invernadero para el año 2030 por parte del Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021, en el sentido apuntado con anterioridad, y ha quedado plasmado en las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, que el Anteproyecto sometido a consulta viene a incorporar al ordenamiento jurídico español, introduciendo en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, los cambios pertinentes para dar efectivo cumplimiento al derecho de la Unión.

Tales cambios normativos consisten, fundamentalmente, en extender el régimen de comercio de derechos de emisión al transporte marítimo y a los edificios, el transporte por carretera y otros sectores, a los que respectivamente se dedican los nuevos capítulos X y XI de la Ley 1/2005, de 9 de marzo; suprimir gradualmente la asignación gratuita de derechos de emisión a los operadores aéreos, cuyo régimen jurídico, contenido en el capítulo IX, se modifica, y a los sectores incluidos en el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (MAFC), al que se consagra el nuevo capítulo XII; llevar a cabo reformas conexas a las anteriores -por ejemplo, mediante la revisión del capítulo VIII, relativo al ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito, la definición del régimen transitorio aplicable a los operadores aéreos y las



CONSEJO DE ESTADO

empresas navieras, o la habilitación al Gobierno para ampliar la lista de actividades incluidas en el ámbito de aplicación del capítulo XI-; e introducir ajustes puntuales en el texto articulado y la parte final de la Ley 1/2005, de 9 de marzo -como, por ejemplo, eliminar las previsiones que respondían a las obligaciones derivadas del Protocolo de Kyoto y crear el entramado institucional preciso para atender los compromisos asumidos por nuestro país en virtud del Acuerdo de París-.

Todos estos cambios han sido desarrollados en el antecedente primero del presente dictamen y se complementan con otras decisiones regulatorias que resultaban necesarias, bien por razones de legalidad, para dar cobertura jurídica a ciertas previsiones añadidas a la Ley 1/2005, de 9 de marzo -como sucede con la reforma del régimen sancionador recogido en el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y del régimen de cesión de datos contemplado en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria-, bien por razones de oportunidad, para perfeccionar y clarificar el régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero -como ocurre con la habilitación conferida al Gobierno para que apruebe un texto refundido sobre la materia en el plazo de veinticuatro meses-.

IV. BASE JURÍDICA, RANGO NORMATIVO Y COBERTURA COMPETENCIAL DE LA NORMA PROYECTADA

El Anteproyecto cuenta con una base jurídica suficiente y un rango normativo adecuado puesto que, como ya se ha indicado, modifica otra norma de rango legal -la Ley 1/2005, de 9 de marzo- en transposición de sendas directivas de la Unión -las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023-. Y se acomoda al régimen constitucional de distribución de competencias sobre la materia en el sentido de que sus previsiones efectivamente se encuentran amparadas por los títulos competenciales invocados en su disposición final cuarta.

Estos son, los que los apartados 13.^a y 23.^a del artículo 149.1 de la Constitución reservan al Estado sobre las bases y coordinación de la planificación



CONSEJO DE ESTADO

general de la actividad económica y sobre la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas para establecer normas adicionales de protección; en el caso de las disposiciones referidas al transporte marítimo y la aviación, además, el que el apartado 20.ª del artículo 149.1 de la Constitución atribuye al Estado en materia de marina mercante y abanderamiento de buques, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo; y en el caso de las disposiciones referidas a las entidades reguladas, el que el apartado 25.ª del artículo 149.1 de la Constitución reserva al Estado en materia de bases del régimen minero y energético.

Los dos títulos competenciales citados en primer lugar con carácter transversal y el referido al tránsito y transporte aéreo, son los invocados por la disposición final primera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, que la propuesta normativa modifica, y que además fueron informados favorablemente por este Consejo en los dictámenes que se emitieron con ocasión de otras reformas anteriores (dictámenes 2.009/2009, de 17 de diciembre, y 275/2020, de 13 de mayo), por lo que no merecen reproche alguno.

Máxime habida cuenta de que nuestro Tribunal Constitucional ha afirmado que *«la confluencia [de las competencias estatales en materia económica y medioambiental] (...) resulta esencial para la concreción del principio del desarrollo sostenible, en la lucha contra el cambio climático a través de actuaciones que impulsen modelos de actividad económica baja en carbono en España [como el fondo de carbono para una economía sostenible que la disposición impugnada regulaba]»* (Sentencia 15/2018, de 22 de febrero, F.J. 5); y que *«una “transición energética” tan importante [como la proyectada por la Ley 16/2017, de 1 de agosto, de cambio climático de Cataluña], diseñada con el detalle de los preceptos [controvertidos, que fijaban objetivos concretos de reducción de gases de efecto invernadero], excede con mucho la perspectiva estrictamente medioambiental y aún energética [sobre la que la Comunidad Autónoma ostenta competencias], y no puede perder de vista las variadas implicaciones que trae consigo la alternativa del modelo vigente»*, además de requerir un *«nivel de coordinación (...) y de recursos que deben ser movilizados por los poderes públicos (...) [y conllevar unos efectos que] exceden con mucho el ámbito territorial y el poder de decisión de una Comunidad Autónoma,*

9



CONSEJO DE ESTADO

o lo que es lo mismo, sus "intereses" exclusivos» (Sentencia 87/2019, de 20 de junio, F.J. 6).

Por su parte, los títulos competenciales referidos a la marina mercante y el abanderamiento de buques y a las bases del régimen minero y energético responden a la extensión del régimen de comercio de derechos de emisión al transporte marítimo, por una parte, y a los edificios, el transporte terrestre y otros sectores adicionales, por la otra, y, como ha concluido la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, dan suficiente cobertura competencial a ambas decisiones regulatorias.

El artículo 149.1.20.^a de la Constitución, porque la marina mercante engloba *«aquellas actividades con finalidad comercial relacionadas con la navegación de buques mercantes y, más concretamente, con el transporte marítimo de personas y mercancías»* (así, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional 9/2001, de 18 de enero, F.J. 14), sobre las que el Estado ostenta competencias legislativas y ejecutivas. Y el artículo 149.1.25.^a de la Constitución, porque, según el nuevo anexo II bis de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, las actividades sujetas al capítulo XI son el *«[d]espacho a consumo de combustibles que se utilizan para la combustión en los sectores de los edificios, el transporte por carretera y otros sectores»*, las cuales guardan una conexión evidente con el régimen minero y energético, y porque es jurisprudencia constitucional plenamente consolidada que excepcionalmente el Estado puede llevar a cabo actos de ejecución al amparo de una competencia básica cuando los mismos sean *«complemento necesario para garantizar la consecución de la finalidad objetiva a la que responde [dicha] competencia»* (véase, por todas, la Sentencia 65/2024, de 11 de abril, F.J. 4) y nada cabe objetar, por tanto, a la atribución de funciones ejecutivas -como la expedición de la autorización de emisión o el ejercicio de la potestad sancionadora- al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Por lo demás, se ha de tener presente que ninguna comunidad autónoma, organismo o entidad que haya participado en el procedimiento de elaboración del Anteproyecto ha formulado observaciones de índole



CONSEJO DE ESTADO

competencial y que, por consiguiente, parece poco probable que esta norma vaya a ser fuente de conflictividad ante el Tribunal Constitucional.

V. OBSERVACIONES AL TEXTO NORMATIVO REMITIDO A ESTE CONSEJO

A.) VALORACIÓN GENERAL DEL ANTEPROYECTO

En términos generales, la propuesta normativa merece una valoración global positiva, desde el momento en que realiza una transposición completa y correcta de las directivas europeas de las que trae causa, con las salvedades que se señalarán en esta consideración del presente dictamen, y, de este modo, contribuye al cumplimiento de los objetivos que la Ley de Cambio Climático y Transición Energética ha establecido en materia de reducción de gases de efecto invernadero con miras a lograr la plena descarbonización de nuestra economía en 2050.

Desde el punto de vista de la técnica normativa, cabría plantearse si, dada la magnitud de la reforma proyectada, hubiera sido preferible aprobar una nueva ley que sustituyera a la actualmente vigente. En la Memoria se razona que se ha descartado esta alternativa regulatoria porque a nivel europeo, también se han ido introduciendo las modificaciones del RCDE UE en la directiva que originariamente definió sus elementos nucleares y porque en el plano interno, la Ley 1/2005, de 9 de marzo, posee *«más de quince años de andadura»*. Justificada la opción normativa escogida en estos términos, nada tiene que objetar a ello este Consejo, sobre todo teniendo en cuenta que la disposición final tercera del Anteproyecto autoriza al Gobierno a aprobar un texto refundido de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y sus modificaciones en el plazo de veinticuatro meses, y que esta cuestión ya se ha suscitado en expedientes anteriores en los que el Consejo de Estado ha alcanzado idéntica conclusión (dictámenes números 2.009/2009, de 17 de diciembre, y 275/2020, de 13 de mayo).

En otro orden de ideas, en la medida de lo posible, se debería sustituir la cita de las directivas de la Unión Europea por una referencia a las



CONSEJO DE ESTADO

normas de derecho interno que las han incorporado al ordenamiento jurídico español, dado que, a tenor del artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las directivas obligan a los Estados miembros en cuanto al resultado, pero dejan en sus manos la elección de la forma y de los medios, y que, por lo tanto, con arreglo a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, carecen de efecto directo a menos que sus disposiciones sean incondicionales y suficientemente claras y precisas y que el Estado miembro no las haya transpuesto en plazo (véase, por todas, la Sentencia de 5 de abril de 1979, *Ratti*, C. 148/78).

Quedarían excepcionadas de esta observación las remisiones a las directivas que son objeto de transposición en relación con aquellas previsiones que no van a ser incorporadas al ordenamiento jurídico español, si bien, en estos casos, su cita debería ser revisada puesto que, en numerosas ocasiones, la norma proyectada trata los preceptos introducidos en la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, como si fuesen preceptos de las directivas que la han modificado. Así, por ejemplo, el nuevo artículo 27.4 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se refiere erróneamente al «*artículo 25 bis apartado 3 de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023*», cuando realmente se trata del «*artículo 25 bis apartado 3 de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003*»; mientras que la nueva disposición transitoria tercera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, habla de modo incorrecto del «*artículo 28 ter de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023*» (apartados 1 y 2) y del «*artículo 25 bis apartado 3 de la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023*» (apartado 9).

B.) EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La parte expositiva de la norma proyectada explica de forma minuciosa las novedades introducidas en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, lo que, en principio, facilita la comprensión de su significado y alcance, especialmente en relación con aquellas modificaciones que afectan a cuestiones muy puntuales de preceptos que se reproducen en su totalidad, en aplicación de la regla n.º 61

9



CONSEJO DE ESTADO

de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, a cuyo tenor *«[e]n el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados»*.

No obstante, en ocasiones su lectura puede resultar algo farragosa, por lo que se recomienda revisar la redacción propuesta con la finalidad de simplificar aquellos párrafos que poseen un grado de detalle innecesario más propio de una memoria del análisis de impacto normativo que de la exposición de motivos de una ley. Para ello, podría tomarse como ejemplo la última reforma de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, articulada a través de la Ley 9/2020, de 16 de diciembre; y debería ponderarse la oportunidad de eliminar la referencia a aquellos preceptos y/o aspectos del régimen de comercio de derechos de emisión que no son objeto de modificación.

Al margen de lo anterior, podría resultar aconsejable citar brevemente el Fondo Inversión que la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, ha reforzado: aunque es cierto que su regulación se acomete a nivel europeo, de manera armonizada, y no requiere acto de transposición alguna, como bien ha razonado la Oficina Española de Cambio Climático al contestar diversas alegaciones presentadas durante el trámite de audiencia e información pública, no es menos cierto que dicho fondo constituye una pieza clave del régimen de comercio de derechos de emisión y, más genéricamente, del proceso de descarbonización de la economía europea, y que, por ello, se debería aludir a él brevemente en la parte expositiva de la propuesta normativa, al igual que se menciona el Fondo Social para el Clima.

Por último, sería recomendable que se citasen los objetivos que la Ley de Cambio Climático y Transición Energética ha fijado en su artículo 3, los cuales están estrechamente vinculados con el régimen de comercio de derechos de emisión que se reforma en el sentido de que este constituye uno de los instrumentos que se han implementado para dar efectivo cumplimiento a aquellos, tal y como se ha señalado en la consideración III del presente dictamen;



CONSEJO DE ESTADO

y que se recordase que la afección de los ingresos procedentes de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero está regulada en el artículo 30.4 de dicho cuerpo normativo.

C.) ARTÍCULO ÚNICO

El artículo único modifica numerosos preceptos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y representa el grueso de la regulación proyectada. Para facilitar la comprensión de las observaciones que se efectuarán a continuación, estas irán referidas a las previsiones de la citada ley que son objeto de modificación.

C.1) ARTÍCULO 16

El artículo 16 se ocupa de las instalaciones fijas que, excepcional y transitoriamente, pueden recibir derechos de emisión de manera gratuita.

En su apartado 5 dispone lo siguiente: *«Si una instalación está sujeta a la obligación de llevar a cabo una auditoría energética o de aplicar un sistema de gestión de la energía certificado (...) podrá ver reducida su asignación determinada de acuerdo con las normas de la Unión Europea armonizadas en un 20 % si no ha cumplido las recomendaciones indicadas en el informe de auditoría o del sistema de gestión de la energía certificado. No se aplicará la reducción mencionada en los casos en los que el plazo de amortización de las inversiones pertinentes sea superior a tres años o cuando los costes de dichas inversiones sean desproporcionados, o si se determina que se han aplicado medidas que conduzcan a reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero equivalentes a las recomendadas, para la instalación en cuestión, en los informes mencionados. La valoración y, en su caso, aplicación de esta reducción de la asignación gratuita se realizará de acuerdo con la legislación relevante de la Unión Europea y la normativa de desarrollo de esta ley».*

El artículo 10 bis.1) de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, recoge una previsión similar, pero, al hacerlo, utiliza la fórmula verbal «se reducirá», que implica una aplicación automática de la reducción, en tanto que consecuencia jurídica, cuando se





CONSEJO DE ESTADO

produzca el supuesto de hecho al que aquella se vincula; a saber, la inatención de las recomendaciones del informe de auditoría o del sistema de gestión de la energía certificado.

Aunque, en puridad, la remisión que el artículo 16.5 *in fine* de la ley nacional hace al derecho de la Unión al referirse a la valoración y, en su caso, aplicación de la reducción, permitiría salvar la contradicción existente entre este precepto y el artículo 10 *bis*.1) de la directiva, en la medida en que garantizaría que la reducción fuese aplicada siempre que no concurriese alguna de las excepciones reguladas a nivel europeo, para evitar problemas interpretativos ulteriores, en el proyectado artículo 16.5 se debería sustituir la expresión «*podrá ver reducida*», actualmente empleada por el legislador, por la frase «*verá reducida*», que se acomoda mejor al derecho de la Unión.

C.2) ARTÍCULO 23

El artículo 23 contempla la valoración del informe verificado sobre las emisiones del año precedente que las instalaciones fijas deben remitir antes del 28 de febrero al órgano autonómico competente, el cual puede, o bien manifestar su conformidad e inscribir la cuantía de las emisiones del año precedente en el Registro de la Unión Europea antes del 31 de marzo (apartado 1), o bien expresar su discrepancia con los datos consignados en el informe y, una vez oído el titular de la instalación, resolver lo que proceda (apartado 2). En todo caso, si el informe verificado no fuese presentado en plazo, el órgano autonómico competente hará una estimación de las emisiones y procederá a su inscripción (apartado 3).

En este contexto, en el texto normativo actualmente vigente, el apartado 5 de este precepto faculta a la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático a solicitar que «*las autoridades competentes para el ejercicio de las funciones previstas en este artículo*» informen en su seno del desarrollo de las mismas. El Anteproyecto sometido a consulta sustituye la referencia a las autoridades competentes por una mención al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico que este Alto Cuerpo Consultivo no alcanza a comprender desde el momento en que la Ley 1/2005, de 9 de marzo,

9



CONSEJO DE ESTADO

atribuye a las Administraciones autonómicas las competencias ejecutivas sobre las instalaciones fijas y que, en coherencia con ello, los tres primeros apartados del artículo 23 encomiendan la valoración del informe verificado sobre las emisiones del año precedente al órgano autonómico competente.

Se recomienda, en suma, que se suprima la modificación del apartado 5 del artículo 23 o que, en su defecto, se explique en la Memoria el fundamento de esta reforma.

C.3) ARTÍCULO 29 TER

El artículo 29 *ter* tipifica como infracción administrativa muy grave «[e]l incumplimiento de la obligación de entregar derechos exigida en el artículo 27.2» (apartado 1) y como infracción administrativa leve «[e]l incumplimiento de cualesquiera otras obligaciones establecidas en esta ley cuando dicho incumplimiento no haya sido tipificado como infracción administrativa muy grave en el apartado precedente y como infracción administrativa en el título IV del libro tercero del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante» (apartado 2). Ambas infracciones serán sancionadas por el secretario de Estado de Medio Ambiente, previo informe de la Dirección General de la Marina Mercante, de conformidad con lo dispuesto en el nuevo apartado 3 del artículo 35 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

A su vez, la disposición final primera del Anteproyecto modifica los artículos 307.4 y 308.4 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante para tipificar como infracción administrativa grave «[e]l incumplimiento de las normas vigentes sobre seguimiento, notificación y verificación de emisiones procedentes del transporte marítimo» y como infracción administrativa muy grave «[o]cultar o alterar intencionadamente la información relativa a la prevención de la contaminación que reglamentariamente se deba suministrar a las autoridades marítimas». La primera será sancionada por el director general de la Marina Mercante y la segunda por el secretario de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana o por el titular del departamento ministerial en función de su cuantía, con arreglo a lo establecido en las

9



CONSEJO DE ESTADO

letras d.4.º), e) y f) del apartado 1 del artículo 315 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Ello da lugar a una dualidad de regímenes sancionadores que la Secretaría General Técnica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa ha valorado negativamente en cuanto *«adolecen de una indefinición considerable como consecuencia del empleo conjunto y encadenado de las técnicas de tipificación residual y la tipificación por remisión (...) [teniendo] en cuenta, además, que ambas normas difieren en la identificación de los sujetos infractores (dado que la definición de empresa naviera a efectos de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, no coincide completamente con la establecida en texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima), y en la atribución de la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora (que se reparte entre el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico)»*.

Este Alto Cuerpo Consultivo comparte parcialmente dicho parecer: la confluencia de sendos regímenes sancionadores, en los que la potestad sancionadora es ejercida por autoridades administrativas diferentes, incardinadas en sectores materiales de actuación diversos, podría generar problemas interpretativos que podrían derivar en una situación de inseguridad jurídica para las empresas navieras. Pero no cabe ignorar que este esquema sancionador responde, en último término, al complejo sistema de reparto de competencias que el Anteproyecto realiza entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, al que encomienda la inscripción de los datos agregados sobre emisiones de cada empresa naviera en el Registro de la Unión Europea (artículo 46), y el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, al que asigna todas las funciones relacionadas con las obligaciones de seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de las empresas navieras (artículo 45), partiendo de la circunstancia de que el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y la Marina Mercante considera la prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se hallen en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos



CONSEJO DE ESTADO

soberanos o jurisdicción, como parte integrante de la marina mercante, sobre la que la Administración marítima ostenta competencias.

En este contexto, resulta necesario que la autoridad consultante extreme la cautela al delimitar los regímenes sancionadores aplicables a las empresas navieras, evitando tipos parcialmente coincidentes y/o abstractos que puedan dar lugar a problemas aplicativos o, eventualmente, incluso a la vulneración del principio del *non bis in ídem*. A tal efecto, debe concretar el tipo descrito en la nueva letra c.bis) del apartado 4 del artículo 307 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y ello, fundamentalmente, por dos motivos: en primer lugar, porque en parte se solapa con la conducta tipificada en la nueva letra e) del apartado 4 del artículo 308, toda vez que «[o]cultar o alterar intencionadamente la información relativa a la prevención de la contaminación que reglamentariamente se deba suministrar a las autoridades marítimas» implica un «incumplimiento de las normas vigentes sobre seguimiento, notificación y verificación de emisiones procedentes del transporte marítimo»; y, en segundo lugar, porque su abstracción dificulta la interpretación de la cláusula de cierre que se ha incorporado al apartado 2 del nuevo artículo 29 *ter* y que, aunque en sí misma considerada no resulte criticable -y, de hecho, esté presente en los artículos 29.4.5.º, 29 *bis*.4.3.º y 29 *quater*.4.3.º-, solamente cobra sentido y no supone un riesgo para la seguridad jurídica cuando las demás infracciones administrativas que conforman el régimen sancionador aplicable a determinado sector de actividad, se encuentran perfectamente tipificadas.

C.4) ARTÍCULO 29 QUATER

El artículo 29 *quater* tipifica las infracciones administrativas que las entidades reguladas sujetas al capítulo XI, pueden cometer en este ámbito, clasificándolas en leves, graves y muy graves. La mayoría de los tipos descritos en este precepto coinciden con los definidos en el artículo 29 para las instalaciones fijas, y la mayoría de los que no figuran en él están conectados con obligaciones que no pesan sobre los titulares de las entidades reguladas.

9



CONSEJO DE ESTADO

Hay una conducta, sin embargo, que, en principio, parecería lógico que el artículo 29 *quater* tipificase como infracción administrativa: la modificación del plan de seguimiento que los titulares de las entidades reguladas tienen que remitir al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico al solicitar la autorización de emisión de gases de efecto invernadero (artículos 51.1.e) y 55.2) y aquel aprobar al otorgar dicha autorización (artículos 50.2.iii) y 55.3). Y ello porque, a tenor de los apartados 4 y 5 del artículo 55, las entidades reguladas *«deberán notificar sin demora injustificada al órgano competente cualquier modificación del plan de seguimiento para su aprobación»* a menos que tal modificación no sea considerada significativa según el derecho de la Unión Europea, en cuyo caso *«podrán presentar la modificación del plan de seguimiento a más tardar el 31 de diciembre del mismo año en que tenga lugar»*.

En consecuencia, sería sumamente aconsejable que el artículo 29 *quater* configurase la falta de presentación de la modificación del plan de seguimiento como infracción administrativa, distinguiendo, en su caso, entre aquella que tenga incidencia en la determinación del volumen de los derechos asignados -infracción muy grave-, la que se considere significativa de acuerdo con el derecho de la Unión pero carezca de incidencia en la determinación del volumen de los derechos asignados -infracción grave- y la que no sea significativa según el derecho de la Unión -infracción leve-, en línea con lo establecido en los apartados 2.9.º, 3.6.º y 4.4.º del artículo 29 para las instalaciones fijas.

C.5) ARTÍCULOS 36 *TER* Y 41

En el capítulo IX, dedicado al comercio de derechos de emisión en el sector de la aviación, el Anteproyecto diseña un complejo sistema de distribución de competencias entre el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible que, a veces, resulta confuso. De la interpretación conjunta de los artículos 36 *ter* y 41, en particular, no se desprende con la claridad que sería deseable si la estimación de las emisiones que servirán de base para calcular los requisitos de compensación, compete al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en todo caso, como sería lógico, o únicamente cuando el operador aéreo no haya presentado en plazo el informe verificado sobre las emisiones del año

9



CONSEJO DE ESTADO

precedente, como *a priori* cabría inferir de los apartados 1 y 2 del artículo 36 *ter*, puestos en relación con el apartado 1 del artículo 41. Se sugiere, por ello, que se clarifique esta cuestión, introduciendo en todos o algunos de estos preceptos las precisiones que resulten necesarias para ello.

C.6) ARTÍCULO 51

El apartado 1 del artículo 51 delimita el contenido de la solicitud de autorización de emisión que las entidades reguladas deberán presentar ante el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para poder desarrollar su actividad. En la letra d) se refiere particularmente al «*uso final o usos finales de los combustibles despachados para consumo en actividades especificadas en el anexo II bis*». Durante el trámite de audiencia e información pública, una entidad ha alegado que no siempre es posible conocer el uso final que el cliente da al combustible vendido y que, por ello, sería recomendable que la norma ofreciese pautas de cálculo subsidiariamente aplicables.

La Oficina Española de Cambio Climático ha sostenido que ello no resulta preciso porque «*las metodologías para determinar los usos finales de los combustibles se han definido en el reglamento MRR*». En tal caso, cabría ponderar la oportunidad de incluir una remisión expresa al Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, en el nuevo artículo 51.1.d) de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, para otorgar mayor seguridad jurídica a los agentes de los sectores sujetos al capítulo XI de dicho cuerpo normativo.

C.7) ARTÍCULO 54

El artículo 54 ordena que las resoluciones de otorgamiento, modificación y extinción de las autorizaciones de expedición relativas a las entidades reguladas se comuniquen a la Oficina Española de Cambio Climático, en tanto que órgano competente en materia de registro, en un evidente paralelismo con lo dispuesto en el artículo 8 para las instalaciones fijas. No obstante, lo cierto es que los capítulos en los que ambos preceptos se insertan,

9



CONSEJO DE ESTADO

parten de presupuestos diversos: en el caso de las instalaciones fijas, son las comunidades autónomas las que ostentan las citadas competencias ejecutivas (artículos 4.2, 6 y artículo 7), mientras que en el caso de las entidades reguladas, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico es el que otorga la autorización (artículo 50.2.iii), acuerda su modificación (artículo 52) y declara su extinción (artículo 53).

En el primer caso, la comunicación contemplada en el artículo 8 cobra pleno sentido, pero en el segundo, si la Oficina Española de Cambio Climático fuese el órgano del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico con competencias ejecutivas en la materia, el artículo 54 resultaría superfluo. Se sugiere, por este motivo, que se valore la conveniencia de suprimirlo si ello es así.

C.8) ARTÍCULOS 65 y 66

Los artículos 65 y 66 definen el régimen jurídico aplicable al procedimiento de corrección que el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico en principio debe iniciar cuando la Comisión Europea le advierta que el informe MAFC presentado por un importador o representante aduanero indirecto establecido en nuestro país es incorrecto o está incompleto, así como las distintas derivadas que aquel puede tener: lo usual es que el mencionado departamento ministerial notifique al afectado la información adicional necesaria para corregirlo y que, en caso de que este no tome las medidas precisas para ello, le imponga la sanción que corresponda; pero también es posible que decida no acordar medida alguna, en cuyo caso la autoridad nacional competente habrá de informar a la Comisión Europea.

El Anteproyecto ha optado por regular el procedimiento de corrección propiamente dicho y el procedimiento sancionador en que aquel puede desembocar de manera separada. Esta alternativa regulatoria resulta plenamente admisible, pero, en su plasmación concreta, puede plantear el siguiente problema interpretativo: que la habilitación que se confiere al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para no adoptar medida alguna tras la comunicación de la Comisión, sea interpretada en el sentido de

9



CONSEJO DE ESTADO

que ha decidido no tomar la medida sancionadora que en su caso proceda, por estar integrada la previsión de esta habilitación en el precepto dedicado al régimen sancionador durante el periodo transitorio del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (apartado 3 del artículo 66).

En definitiva, sería recomendable que las previsiones de ambos preceptos se reordenasen, trasladando al artículo 65 aquellas que se ocupen genéricamente del procedimiento de corrección y construyendo el artículo 66 a las que específicamente aludan al ejercicio de la potestad sancionadora en este campo.

C.9) DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEXTA

La disposición transitoria sexta advierte que *«[h]asta el 31 de diciembre de 2025 será de aplicación la redacción anterior a la modificación de esta ley respecto de las cuestiones referidas al consumo de biomasa y a sus emisiones asociadas reflejadas en los párrafos 1 y 3 del Anexo I de esta ley»* y que *«[a] partir del 1 de enero de 2026 surtirá efecto la redacción dada por la presente Ley en los párrafos 1 y 3 del Anexo I»*. Ello podría generar una gran inseguridad jurídica, desde el momento en que la disposición transitoria sexta va a ser incorporada a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y que, por lo tanto, la referencia que la segunda frase transcrita hace a *«la presente Ley»*, va a ser interpretada como equivalente de la Ley 1/2005, de 9 de marzo. Por esta razón, para que la disposición transitoria sexta cobre sentido, se debe sustituir dicha expresión por la cita de la ley anteproyectada.

C.10) ANEXO I

El anexo I incluye en el apartado 2 de la tabla sobre actividades y gases de efecto invernadero que incorpora, una referencia al *«[r]efino de aceites, minerales y no minerales, con una potencia térmica nominal superior a 20 MW»*. La Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, menciona, sin embargo, el *«[r]efinado del petróleo, cuando se explotan unidades de combustión con una potencia térmica nominal superior a 20 MW»*. Durante el trámite de audiencia e información pública, alguna entidad

9



CONSEJO DE ESTADO

ha puesto de relieve la contradicción existente entre ambos preceptos, a lo que la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa ha contestado que «*[h]ay un error en la traducción de la Directiva que está pendiente de corregir. Se alineará la actividad con la traducción corregida de la Directiva si es posible*».

Salvo error por parte de este Consejo, la corrección de errores anunciada por el órgano instructor no ha sido publicada hasta la fecha. Es más, en su versión en otras lenguas, la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, emplea unos términos similares a los utilizados por la versión en lengua española transcrita en el párrafo anterior de este dictamen; y así, en inglés, habla de «*[r]efining of oil, where combustion units with a total rated thermal input exceeding 20 MW are operated*»; en francés, de «*raffinage de pétrole, lorsque des unités de combustion dont la puissance calorifique totale de combustion est supérieure à 20 sont exploitées*»; en italiano, de «*[r]affinazione di petrolio ove siano in funzione unità di combustione di potenza termica nominale totale superiore a 20 MW*»; y en portugués, de «*[r]efinação de petróleo, quando são exploradas unidades de combustão com uma potência térmica nominal total superior a 20 MW*».

En este contexto, a menos que efectivamente se publique la corrección de errores a la que el órgano instructor ha aludido en el cuadro en el que examina las alegaciones realizadas durante el trámite de audiencia e información pública, la nueva redacción del anexo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, tendría que acomodarse al tenor literal de la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, para que la transposición fuese correcta.

Esta observación tiene carácter esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

C.11) ANEXO III

El apartado 1 de la Parte B del anexo III, consagrado al seguimiento y notificación de las emisiones de las actividades de aviación, aclara que, en



CONSEJO DE ESTADO

estos supuestos, «[e]l factor de emisión de la biomasa será cero». La Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, ha matizado, no obstante, que dicho valor únicamente será cero cuando «cumpla los criterios de sostenibilidad y de reducción de las emisiones de efecto invernadero para el uso de la biomasa establecidos en la Directiva (UE) 2018/2001, con los ajustes necesarios para su aplicación en virtud de la presente Directiva, tal y como establecen los actos de ejecución a que se refiere el artículo 14 de la presente Directiva».

Esta modificación ha sido incorporada a la Parte A del anexo III, dedicado al seguimiento y notificación de las emisiones de las instalaciones fijas, pero no a la Parte B de dicho anexo, por lo que resulta necesario revisar su redacción para garantizar su plena coherencia con el derecho de la Unión.

Esta observación tiene carácter esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

D.) PARTE FINAL

D.1) DISPOSICIÓN FINAL TERCERA

La disposición final tercera autoriza al Gobierno a aprobar «un texto refundido de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, (...) y sus modificaciones, en el que se regularicen, aclaren y armonicen términos y conceptos de acuerdo con la normativa vigente, en el plazo de veinticuatro meses». Como se ha señalado con anterioridad, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico ha optado por ir introduciendo las modificaciones del régimen de comercio de derechos de emisión derivadas del derecho de la Unión, en la Ley 1/2005, de 9 de marzo, en lugar de ir aprobando leyes sucesivas que, o bien se



CONSEJO DE ESTADO

sustituyan, o bien se complementen. Ello ha determinado: por una parte, que la estructura y el contenido de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, no posean la claridad que sería deseable y facilitaría la aplicación de una disciplina de por sí compleja; y, por otra parte, que todos los cambios que el régimen de comercio de derechos de emisión ha experimentado desde su implantación, hayan quedado consolidados en un único texto legal.

En este contexto, sería aconsejable que se aclarase el significado y alcance de la delegación legislativa que se hace a favor del Gobierno y, más concretamente, si esta tiene por único objeto regularizar, aclarar y armonizar las previsiones de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, o si, además, comprende su refundición con otras normas con rango de ley e incidencia en el sector, en cuyo caso tales normas deberían ser enumeradas, aunque fuese a título meramente ejemplificativo, en la disposición final tercera.

D.2) DISPOSICIÓN FINAL CUARTA

La disposición final cuarta identifica los títulos competenciales al amparo de los cuales que el Anteproyecto puede ser aprobado. En la consideración IV del presente dictamen, se han expuesto las razones por las que se estima que los mismos son idóneos para fundamentar la modificación proyectada.

Ocurre, sin embargo, que el último párrafo de este precepto afirma que *«[e]l texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, objeto de modificación por la disposición final primera seguirá amparándose en los títulos competenciales previstos en la norma objeto de modificación»*, en línea con lo sugerido por el informe de la Dirección General de Régimen Jurídico Autonómico y Local del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, de 4 de marzo de 2024. Como quiera que la propuesta normativa modifica otra norma con rango de ley, parece razonable añadir a la disposición final cuarta un



último párrafo con un tenor literal similar al que acaba de transcribirse. Rezaría así: *«La Ley General Tributaria, objeto de modificación por la disposición final segunda, seguirá amparándose en los títulos competenciales previstos en la norma objeto de modificación».*

E.) OMISIONES EN LA TRANSPOSICIÓN

El Anteproyecto incorpora al ordenamiento jurídico español las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023. En su parte expositiva razona que deja al margen aquellos *«aspectos que son objeto de una gestión que debe realizarse a nivel de la Unión Europea y que, por lo tanto, bien no requieren transposición, bien se abordan mediante una remisión general a la normativa de la Unión».* Efectivamente, en las mencionadas directivas conviven previsiones sobre el funcionamiento del RCDE UE que afectan directamente a los particulares y tienen, por ende, que ser objeto de transposición; otras cuyo destinatario es la Comisión y, por tanto, no tienen que ser objeto de incorporación al ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros -como, por ejemplo, sucede con el régimen jurídico aplicable a los Fondos de Modernización e Innovación-; y un tercer grupo de previsiones que se ocupan de aquellos aspectos del RCDE UE que solo indirectamente inciden en la esfera jurídica de los particulares y que la autoridad consultante ha decidido no transponer en su mayor parte.

A pesar de que, en términos generales, este Consejo considera adecuado el criterio que se ha empleado para excluir de la reforma proyectada ciertas previsiones de las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, cuya transposición no es necesaria, hay determinados supuestos en los que tal exclusión resulta más controvertida y en los que, por consiguiente, sería muy conveniente que se ponderase detenidamente la oportunidad de incorporar alguna mención a estas cuestiones.

Así sucede, en primer lugar, con los ajustes de conformidad que las instalaciones que hayan recibido asignaciones gratuitas de derecho de emisión tienen que soportar cuando la suma de asignaciones gratuitas no respete el

9



CONSEJO DE ESTADO

porcentaje de derechos de emisión que tienen que ser sacados a subasta, a menos que sus emisiones sean inferiores a la media del 10 % de las instalaciones más eficientes de un sector o subsector de la Unión para los parámetros de referencia pertinentes, y sin perjuicio de las exenciones que eventualmente puedan derivar de la aplicación de las reducciones de derechos de emisión que se hayan producido (apartados 1 y 5 del artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003).

También ocurre, en segundo lugar, con la obligación de los Estados miembros de adoptar medidas para coordinar los requisitos de notificación con cualquier requisito vigente de notificación, para reducir la carga administrativa que ello pueda suponer para las empresas (Parte C del anexo IV de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003).

E igualmente sucede, en tercer y último lugar, con la excepción a la obligación de presentar planes de seguimiento respecto a los vuelos con destino u origen en aeródromos situados en Estados no pertenecientes al Espacio Económico Europeo, a excepción de los vuelos con destino en aeródromos situados en Reino Unido o Suiza, y a los vuelos entre un aeródromo situado en una región ultraperiférica y un aeródromo situado en otra región del Espacio Económico Europeo, que se puede aplicar con carácter transitorio en el sector de la aviación (apartado 3 del artículo 28 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003).

F.) OBSERVACIONES FORMALES

El Anteproyecto debería ser objeto de una revisión final orientada a eliminar las imprecisiones y erratas que contiene, entre las que cabe destacar, sin ánimo exhaustivo, las siguientes:

(1.) En el primer párrafo de la página 3 de la exposición de motivos, no se entiende bien la mención al 1 de enero de 2024 en la frase «*las novedades que afectan al RCDE UE en el 1 de enero de 2024 incluidas por la Directiva (UE) 2023/958 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo*

9



CONSEJO DE ESTADO

de 2023, y la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023». Se sugiere, por ese motivo, que dicha mención se suprima.

(2.) En las páginas 8 y 13 de la exposición de motivos, se cita el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de manera incorrecta, ya que los preceptos que la propuesta normativa modifica no están contenidos en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, sino en el texto refundido que aquel aprueba a través de su artículo único.

(3.) En el nuevo artículo 2.º bis) de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, sobran unas comillas tras el sustantivo CO₂.

(4.) En el último párrafo del nuevo artículo 14.3 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, falta un espacio entre «de» y «subastador».

(5.) En el nuevo artículo 16.6 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, está duplicada la referencia a la verificación de las metas e hitos intermedios del plan de neutralidad climática respecto al periodo que finaliza el 31 de diciembre de 2025 y a cada periodo que finalice el 31 de diciembre de cada quinto año en lo sucesivo.

(6.) El texto marco que introduce la modificación del artículo 19 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, no se acomoda a la estructura de otros textos marcos que se limitan a afirmar que el precepto reformado quedará redactado como sigue, por lo que sería aconsejable que se revisase.

(7.) En el nuevo artículo 25.2 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, falta una coma entre «operadores aéreos» y «empresas navieras».

(8.) En el nuevo artículo 29 *quater*.2 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, falta un espacio entre «artículo» y «55». Además, la remisión que el ordinal 3.º hace al artículo 56 debe ser sustituido por una remisión al artículo 57, que es el que regula el informe anual verificado; y, de igual modo, la remisión que el ordinal 4.º hace al artículo 57 debe ser reemplazado por una remisión al

9



CONSEJO DE ESTADO

artículo 58, que es el que se ocupa de la repercusión de los costes relacionados con la entrega de derechos de emisión a los consumidores.

(9.) En el nuevo artículo 30.4.3.º de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, la cita del artículo 29 *quater*.2.4.º es incorrecta ya que la sanción de multa de 100 euros por cada tonelada emitida en exceso y la publicación de las sanciones firmes en teoría debería ir referida a la infracción que consiste en incumplir los derechos de entrega, que está tipificada en el ordinal 5.º.

(10.) En el último párrafo del apartado 1 del nuevo artículo 31 *bis* de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, debería añadirse la fórmula «*en su caso*» antes de la mención «*al Estado de abanderamiento de que se trate*» dado que, si dicho Estado fuese el Reino de España, carecería de sentido que la Administración se notificase a sí misma la orden de inmovilización dictada.

(11.) En el nuevo artículo 42.1 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, sería más adecuado hablar de las «*normas de desarrollo aprobadas por la Unión Europea*».

(12.) En el nuevo artículo 50.2.i) de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, no parece que tenga mucho sentido exigir que la autorización de emisión de gases de efecto invernadero concrete la «*identificación*» de la entidad regulada, toda vez que dicha identificación se hace efectiva, precisamente, a través del nombre y del domicilio, a los que dicho precepto alude expresamente y que, de hecho, son los únicos datos que el artículo 6.2.a) de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, requiere que consten en los permisos de emisión de gases de efecto invernadero.

(13.) En el nuevo artículo 51.2 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, el número «4» debería representarse gráficamente con letras.



CONSEJO DE ESTADO

(14.) En el nuevo artículo 56 *in fine* de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se debería sustituir la referencia genérica al «*órgano competente*» que aprueba el plan de seguimiento incluido en la autorización de emisiones, por una mención específica al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, al que el artículo 55.3 atribuye dicha competencia de aprobación.

(15.) En el nuevo artículo 59 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, deben revisarse las remisiones al artículo 56 de los apartados 1 y 3, dado que el informe verificado sobre las emisiones del año precedente está regulado en el artículo 57.

Esta observación es extensible al nuevo artículo 61 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

(16.) La expresión «*capítulo XII*» del título de dicho capítulo que el Anteproyecto añade a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, debería ir en mayúsculas de conformidad con la regla n.º 23 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

(17.) La cita que el apartado 1 del nuevo artículo 66 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, hace del Reglamento (UE) 2023/956 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, puede ser abreviada en aplicación de la regla n.º 80 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005.

(18.) En el apartado 1 del nuevo artículo 68 de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, se debe reemplazar la remisión al artículo 66 por una referencia al artículo 67, que es el precepto que realmente tipifica las infracciones relativas al Mecanismo de Ajuste en Frontera de Carbono (MACF).



CONSEJO DE ESTADO

(19.) En el apartado 1 de la nueva disposición adicional segunda de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, la coma tras «*el Acuerdo de París*» debería ser un punto y aparte.

(20.) La nueva disposición adicional decimoprimera de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, debería ser disposición adicional décima.

(21.) En el primer párrafo del apartado I del nuevo anexo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, sobra un punto final.

(22.) Los apartados cincuenta y siete y cincuenta y ocho del Anteproyecto deberían quedar refundidos en un solo apartado en la medida en que ambos tienen por objeto la modificación del anexo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo.

(23.) En el apartado 29 de la tabla sobre actividades y gases de efecto invernadero que el nuevo anexo I de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, recoge, se debería añadir la letra n) delante del párrafo referido a los «*[v]uelos entre aeródromos situados en dos Estados distintos que figuran en el acto de ejecución...*»

(24.) En la fórmula introductoria del apartado 2 del nuevo anexo II bis de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, falta un espacio entre «*fórmula*» y «*siguiente*».

(25.) En el nuevo artículo 321.2 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el verbo «*dar*» debería estar conjugado en presente del subjuntivo -«*dé*»-, y no en presente del indicativo -«*da*»-.



CONSEJO DE ESTADO

(26.) En la nueva letra o) del apartado 1 del artículo 95 de la Ley General Tributaria, la cita de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, debería ser completa puesto que sería la primera vez que aparecería en el texto normativo en el que va a ser introducida (regla n.º 80 de las Directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005).

VI. RECAPITULACIÓN

En términos generales, el Anteproyecto sometido a consulta transpone fielmente las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, actualizando el régimen de comercio de derechos de emisión en el sentido indicado por aquellas, y, de este modo, contribuye a la consecución de los objetivos de reducción de gases de efecto invernadero que nuestro país ha asumido a nivel internacional -en el marco del Acuerdo de París de 12 de diciembre de 2015-, regional europeo -por mor de lo establecido en el Reglamento (UE) 2021/1119 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de junio de 2021-e interno -en los términos fijados en la Ley de Cambio Climático y Transición Energética-. Merece, por este motivo, una valoración global positiva.

No obstante, en las consideraciones anteriores del presente dictamen, se han formulado una serie de observaciones que se estima que mejorarían el texto remitido a este Alto Cuerpo Consultivo, asegurarían su plena coherencia con el derecho de la Unión Europea y facilitarían su aplicación, una vez aprobado. Entre ellas cabe destacar las observaciones que se han realizado con carácter esencial a la proyectada tabla de actividades del anexo I y a la proyectada Parte B del anexo III de la Ley 1/2005, de 9 de marzo (apartados C.10) y C.11) de la consideración V de este dictamen), las cuales han de ser tenidas en cuenta a efectos de lo dispuesto en el artículo 130.3 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, así como las observaciones que se han efectuado a los proyectados artículos 29 *ter* y 29 *quater* de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y en relación con las posibles omisiones en la transposición de



CONSEJO DE ESTADO

las Directivas (UE) 2023/958 y 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023 (apartados C.3), C.4) y E.) de la consideración V del presente dictamen), las cuales, por razón de su relevancia, deberían ser especialmente consideradas por la autoridad consultante.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Pleno, es de dictamen:

Que, una vez tenidas en cuenta las observaciones formuladas con carácter esencial a la proyectada tabla de actividades del anexo I y a la proyectada Parte B del anexo III de la Ley 1/2005, de 9 de marzo, y consideradas las restantes, en especial, las contenidas en las letras C.3), C.4) y E.) de la consideración V del presente dictamen, puede V. E. elevar al Consejo de Ministros, para su aprobación como proyecto de Ley, el Anteproyecto sometido a consulta".

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, 23 de mayo de 2024
LA SECRETARIA GENERAL,

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. VICEPRESIDENTA TERCERA DEL GOBIERNO Y MINISTRA PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.