

ESTUDIOS

# LA REGULACIÓN DE LAS GARANTÍAS DE ORIGEN Y EL ETIQUETADO DE LA ENERGÍA ELÉCTRICA EN ESPAÑA

FERNANDO REINA MUÑOZ

© Fernando Reina Muñoz, 2025  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Primera edición:** Septiembre 2025

**Depósito Legal:** M-19552-2025

**ISBN versión impresa:** 978-84-1085-330-0

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1085-331-7

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

*Printed in Spain*

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia

## Índice General

	<i>Página</i>
SOBRE EL AUTOR.....	11
ABREVIATURAS .....	29
GLOSARIO DE TÉRMINOS MÁS IMPORTANTES.....	33
INTRODUCCIÓN.....	35
CAPÍTULO PRIMERO	
<b>La certificación del origen de la energía eléctrica: origen, configuración y estado actual de la cuestión.....</b>	<b>39</b>
<b>I. Planteamiento.....</b>	<b>40</b>
<b>II. La electricidad es diferente a cualquier otro producto de nuestra cesta de la compra. Formas de contratación de la energía renovable por parte de los consumidores.....</b>	<b>41</b>
A. <i>Introducción .....</i>	41
B. <i>Las características económicas y técnicas del mercado eléctrico .....</i>	42
C. <i>Algunas respuestas a preguntas clave sobre el suministro eléctrico «verde» .....</i>	45
D. <i>Las formas de obtención o contratación de energía eléctrica renovable por parte de los consumidores .....</i>	48
E. <i>Algunas cifras sobre los mercados voluntarios de energías renovables en el mundo .....</i>	51
F. <i>El futuro de los mercados de energías renovables y los certificados de atributos energéticos .....</i>	53

<b>III. La certificación del origen de la energía y su concepción. Información asimétrica y certificación. Breve historia de los sistemas de certificados de atributos energéticos. El mercado actual de certificados de energías renovables, estado actual de la cuestión. Alternativas para el diseño eficiente de los mercados de certificados de energías renovables .....</b>	<b>55</b>
A. <i>La certificación del origen de la energía y su concepción. Información asimétrica y certificación .....</i>	55
B. <i>Breve historia de los sistemas de certificados de atributos energéticos .....</i>	57
1. Breve historia de los RECS en Estados Unidos...	57
2. Breve historia de las garantías de origen (GdO) en la UE.....	58
C. <i>El mercado actual de certificados de energías renovables, estado actual de la cuestión. Alternativas para el diseño eficiente de los mercados de certificados de energías renovables.....</i>	60
1. El mercado actual de certificados de energías renovables, estado actual de la cuestión.....	60
2. Alternativas para el diseño eficiente de los mercados de certificados de energías renovables.....	61
3. Conclusiones.....	62
<b>IV. El encuadre regulatorio de los certificados de atributos energéticos.....</b>	<b>62</b>
A. <i>Tipos de regulación.....</i>	62
B. <i>Técnicas regulatorias para dar solución a los problemas medioambientales provocados por la actividad de las empresas.....</i>	66
C. <i>La técnica regulatoria de la desvinculación en detalle .....</i>	70
1. A vueltas con la naturaleza jurídica de los CAEs en los mercados voluntarios de las energías renovables .....	71
2. La comparación entre los mercados de derechos de emisión y los certificados de atributos energéticos (CAEs).....	72

	<i>Página</i>
3. Las modalidades de los mercados de derechos en cuanto a la reducción de emisiones de GEI ...	75
4. <i>Excursus</i> : los combustibles alternativos sostenibles y los sistemas <i>book and claim</i> .....	79
<b>V. La implementación de los tres grandes sistemas regulados de certificación del origen de la energía en el mundo: GDO en la UE, RECS en USA e I-RECS en el resto del mundo .....</b>	<b>81</b>
A. <i>Sistemas de seguimiento de renewable energy certificates (RECS) en Norteamérica</i> .....	82
B. <i>Sistema europeo de garantías de origen (GdO)</i> .....	83
C. <i>El Estándar Internacional Renewable Energy Certificate (REC) (Estándar I-REC)</i> .....	84
<b>VI. Figuras afines. Diferenciación entre los certificados verdes, los sistemas de etiquetado voluntario (incluyendo la eco EU Green Label), las compensaciones de carbono, los certificados de ahorro energético y los certificados de sostenibilidad .....</b>	<b>85</b>
A. <i>Los CAE y los certificados verdes</i> .....	85
B. <i>Los CAE y otros sistemas de etiquetado voluntario de la electricidad</i> .....	86
C. <i>Los CAE y las compensaciones de carbono</i> .....	88
D. <i>Los certificados de atributos energéticos (CAEs) y los certificados de ahorro energético</i> .....	89
E. <i>Los certificados con «prueba de sostenibilidad», las GdO y la Base de Datos de la Unión sobre Biocombustibles (UDB)</i> .....	90
<b>CAPÍTULO SEGUNDO .....</b>	<b>93</b>
<b>Los certificados de energías renovables (<i>Renewable Energy Certificates (RECS)</i>) en los Estados Unidos.....</b>	<b>93</b>
<b>I. Planteamiento.....</b>	<b>94</b>
<b>II. Los mercados de cumplimiento y voluntarios en los Estados Unidos .....</b>	<b>95</b>

	<i>Página</i>
A. <i>Los mercados de cumplimiento en los Estados Unidos (los RPS)</i> .....	96
1.    Introducción, concepto y diferencias entre programas.....	96
2.    Fuentes de energía elegibles.....	97
3.    La función de los RECS en los programas de RPS .....	98
4.    Las políticas RPS y CES en los distintos estados de los Estados Unidos.....	99
5.    Los precios y costes de emisión de los RECS.....	101
B. <i>Los mercados voluntarios de la energía renovable en Estados Unidos</i> .....	101
1.    Introducción y concepto.....	101
2.    La certificación Green-e® Energy y otros programas.....	102
3.    Los contratos RECS.....	103
4.    Productos ofertados dentro del mercado voluntario para adquirir energía renovable .....	104
C. <i>La interacción entre los mercados de cumplimiento y voluntarios</i> .....	106
<b>III. La definición legal de los RECS</b> .....	106
<b>IV. Los sistemas de seguimiento de los RECS</b> .....	109
A. <i>Introducción</i> .....	109
B. <i>¿Cómo funciona la emisión de RECS por parte de estos sistemas de seguimiento?</i> .....	111
1.    Introducción.....	111
2.    ¿Qué es PJM y en qué consiste el sistema GATS? .....	112
3.    ¿En qué consiste la creación de los RECS.....	113
4.    Las tarifas de uso del servicio .....	114
5.    El proceso de verificación. ¿Cómo se evita la doble contabilidad de RECS dentro del GATS?..	114

	<u>Página</u>
6. ¿Es posible continuar recibiendo los (S)RECS de una vivienda después de su venta o los RECS de una instalación tras venderla? .....	115
7. RECS horarios.....	115
C. <i>Precio de los RECS y las características de las transacciones.</i>	116
<b>V. Diferencias entre los Offsets y los RECS</b> .....	116
A. <i>Breve introducción a las compensaciones (offsets) y los RECS</i> .....	116
B. <i>Diferencias fundamentales entre los offsets y los RECS</i> .....	117
<b>VI. Algunas críticas a los RECS</b> .....	117
A. <i>La falta de armonización de los RECS y el escaso intercambio entre los distintos Estados</i> .....	117
B. <i>El arbitraje de RECS (RECS arbitrage)</i> .....	118

## CAPÍTULO TERCERO

<b>La regulación de las garantías de origen y el etiquetado de la electricidad en la Unión Europea</b> .....	121
<b>I. Planteamiento</b> .....	122
<b>II. El encuadre de las garantías de origen en el marco jurídico de la Unión Europea en el camino hacia la neutralidad climática</b> .....	124
<b>III. La evolución de la normativa de las GDO en la Unión Europea</b> .....	129
A. <i>Los orígenes de la certificación del origen de la energía renovable en la UE hasta la aparición del sistema de las GdO en la Directiva 2001/77/CE</i> .....	129
1. El surgimiento de los primeros certificados de atributos energéticos (CAEs) en la UE .....	129
2. El surgimiento de las GdO en la Directiva 2001/77/CE .....	130
B. <i>La RED-I introdujo la definición y la función principal de las GdO</i> .....	133

	<i>Página</i>
1. La obligación de emisión de GdO por parte de los Estados miembros a solicitud de los productores se contrasta con la voluntariedad en la utilización de GdO como sistema de certificación de la electricidad renovable .....	133
2. La armonización de la definición de las GdO.....	134
3. La función principal de las GdO.....	135
4. El diseño y configuración de las GdO: la información mínima a incluir .....	136
5. La transferencia de GdO entre Estados miembros.....	137
C. <i>La ampliación de las GdO a otras fuentes de energías renovable, la voluntariedad del etiquetado completo a través de GdO y otras novedades introducidas por la RED-II como parte integrante del Paquete de Energía Limpia para los Europeos ...</i>	138
1. La obligatoriedad del uso de GdO como prueba del consumo de energías renovables bajo la RED-II .....	138
2. La ampliación de las GdO a otras fuentes de energías renovables.....	140
3. La información mínima adicional de las GdO....	141
4. Límite mínimo de capacidad de las GdO.....	142
5. La utilización de «combustibles renovables de origen no biológico» (RFNBO) para reducir emisiones de GEI a través de certificados voluntarios con «prueba de sostenibilidad» y su relación con el artículo 19 de la RED-III sobre las GdO .....	142
6. Otras cuestiones de la RED-II a destacar .....	146
D. <i>Algunas mejoras introducidas en el sistema de GdO por la RED-III bajo el paquete legislativo europeo del «Fit for 55» ..</i>	146
E. <i>Algunas propuestas de mejoras a introducir en una futura revisión de la RED-III .....</i>	149

	<i>Página</i>
1. La unificación del régimen jurídico de las GdO en una única directiva europea .....	149
2. El ámbito de aplicación objetivo de las GdO requiere de una mayor regulación y homogeneización.....	150
3. Los Estados miembros deberían ser obligados a implementar un sistema de etiquetado total de la energía .....	150
F. <i>El REMIT y las GdO</i> .....	151
G. <i>Un paso hacia adelante en el reforzamiento del papel de las GdO como instrumento jurídico clave en la transición energética de la Unión Europea: los European Sustainability Reporting Standards (ESRS)</i> .....	152
<b>IV. La búsqueda de la homogeneización en la emisión de GDO en la Unión Europea a través del sistema EECS y la norma CEN/CENELEC EN16325.....</b>	<b>154</b>
A. <i>El Sistema Europeo de Certificación Energética (EECS)</i> .....	154
B. <i>La norma CEN/CENELEC EN16325</i> .....	155
<b>V. La distinción entre los certificados verdes y las GDO.....</b>	<b>156</b>
A. <i>El concepto de certificado verde</i> .....	156
B. <i>La evolución normativa de los certificados verdes frente a las GdO</i> .....	157
C. <i>Análisis jurisprudencial sobre los certificados verdes</i> .....	159
<b>VI. Las GDO y el etiquetado de la electricidad.....</b>	<b>162</b>
A. <i>El concepto sobre el etiquetado de electricidad</i> .....	162
B. <i>La evolución normativa en la Unión Europea</i> .....	164

## CAPÍTULO CUARTO

<b>El marco jurídico de las garantías de origen y el etiquetado de la electricidad en España.....</b>	<b>167</b>
<b>I. Planteamiento.....</b>	<b>168</b>
<b>II. Algunas cifras sobre las GDOS y el etiquetado de electricidad en España.....</b>	<b>169</b>

	<u>Página</u>
A. <i>Algunas cifras sobre el sistema de GdO en España .....</i>	169
B. <i>El etiquetado de la energía eléctrica en España a la luz de los informes de la CNMC .....</i>	172
<b>III. Encuadre de las garantías de origen en el marco jurídico de España en el camino hacia la neutralidad climática .....</b>	<b>175</b>
<b>IV. La evolución de la normativa de las GDO en España .....</b>	<b>178</b>
A. <i>El origen del sistema de GdO en España. La Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo .....</i>	178
1. El surgimiento de las GdO en España.....	178
2. La configuración del sistema de GdO en España. Una aproximación a la naturaleza jurídica y la función de las GdO de la electricidad en España.....	179
3. Una excepción a nivel europeo: la limitación a los operadores del uso de los ingresos obtenidos por la venta de GdO .....	185
4. La renuncia al régimen especial (posteriormente sustituido por el régimen retributivo específico y actualmente llamado régimen económico de energías renovables) por parte de los productores en caso de que deseen exportar GdO...	189
5. La atribución de la competencia para la emisión de GdO a la CNE.....	191
6. La Circular 2/2007, de 29 de noviembre, de la CNE .....	193
7. La instalación de un equipo de medida en las plantas de producción como presupuesto previo al surgimiento de las GdO .....	194
8. El funcionamiento del sistema de GdO .....	195
B. <i>El sistema de GdO en España tras la transposición de la Directiva RED-I: la Orden ITC/2914/2011, de 27 de octubre ....</i>	196
1. El principal objetivo de la Orden ITC/2914/2011, de 27 de octubre .....	196

	<i>Página</i>
2. La introducción del detalle de las GdO en las facturas de los consumidores .....	196
3. La limitación en la aplicación de las GdO a las comercializadoras de referencia (anteriormente denominadas comercializadoras de último recurso)	197
4. La Circular 6/2012, de 27 de septiembre (en adelante, la «Circular 6/2012») .....	198
C. <i>La regulación de las GdO tras la reforma de la normativa del sector eléctrico del año 2013: la Orden IET/931/2015, la Circular 1/2018 de la CNMC y el Real Decreto 960/2020</i> .....	199
1. El concepto normalizado de GdO .....	199
2. La adaptación de las referencias al régimen especial para hacer referencia al régimen retributivo específico .....	200
3. La Circular 1/2018 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que regula la gestión del Sistema de Garantía de Origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia.	200
4. El Real Decreto 960/2020 .....	211
D. <i>Excursus. La regulación de las GdO de los gases renovables en España</i> .....	212
<b>V. Algunas notas sobre la tributación de las GDO y los ingresos por su venta</b> .....	217
A. <i>La inversión del sujeto pasivo (ISP) en el impuesto del valor añadido (IVA) a las operaciones de compraventa de GdO</i> .....	217
B. <i>La aplicación del impuesto del valor sobre la producción de energía eléctrica (IVPEE) a los ingresos por la venta de GdO</i>	219
<b>VI. La incorporación de España a la AIB y al sistema EECS</b> .....	221
<b>VII. Las GDO y el etiquetado de la electricidad en España</b> .....	223
A. <i>El concepto sobre el etiquetado de electricidad en la normativa española</i> .....	223
B. <i>La labor de la extinta CNE en el etiquetado de electricidad en España</i> .....	225

	<i>Página</i>
C. <i>La contratación pública energética por parte de administraciones públicas</i> .....	228
<b>VIII. Las ofertas sobre energía verde de los comercializadores en España</b> .....	<b>230</b>
A. <i>La falta de regulación sobre el concepto de «ofertas verdes» de electricidad y los contratos de tarifas verdes ofrecidos por los comercializadores en España</i> .....	230
B. <i>Obligaciones de información sobre las ofertas de energía verde por parte de los comercializadores. Las facturas</i> .....	233
C. <i>Los comparadores de ofertas de energía de la CNMC y de la OCU</i> .....	234
1. El comparador de ofertas de la CNMC.....	234
2. El comparador de ofertas de la OCU .....	236
<b>IX. Análisis de los informes de sostenibilidad de las empresas del IBEX-35 respecto de sus estrategias de consumo de energía eléctrica renovable en España</b> .....	<b>236</b>
A. <i>La firma de contratos de energía verde con comercializadores y la obtención de GdO desagregadas</i> .....	238
B. <i>Los contratos de compraventa de energía renovable a largo plazo (power purchase agreements o PPAs)</i> .....	245
C. <i>El autoconsumo</i> .....	247
D. <i>Las empresas con las estrategias más completas de compra de energía eléctrica para consumo propio</i> .....	251
 <b>CAPÍTULO QUINTO</b>	
<b>Fallos del modelo de regulación de los certificados sobre atributos energéticos</b> .....	<b>255</b>
<b>I. Planteamiento</b> .....	<b>256</b>
<b>II. La problemática del eco postureo («greenwashing»)</b> .....	<b>257</b>
A. <i>Introducción</i> .....	257
B. <i>Análisis doctrinal</i> .....	257

	<i>Página</i>
1. El «lavado verde» ( <i>greenwashing</i> en inglés) en el marco de las ofertas de comercialización de electricidad verde.....	257
2. El <i>greenwashing</i> por parte de las empresas .....	263
C. <i>Análisis jurídico sobre la cuestión</i> .....	264
1. La normativa sobre protección de los consumidores.....	264
2. Derecho de la competencia .....	267
3. Derecho de la publicidad .....	277
D. <i>Recomendaciones</i> .....	278
<b>III. La falta de adicionalidad</b> .....	<b>279</b>
A. <i>Introducción</i> .....	279
B. <i>El análisis doctrinal sobre la cuestión</i> .....	280
1. Estados Unidos.....	280
2. Unión Europea.....	282
C. <i>Recomendaciones</i> .....	285
1. Los acuerdos de compraventa de energía a largo plazo (llamados en inglés, PPA).....	285
2. La mejora de las ofertas verdes y la modificación de las condiciones para ser comercializador .....	286
3. Las etiquetas de electricidad de alta calidad.....	287
4. La modificación de las condiciones para ser comercializador .....	288
<b>IV. La doble contabilización</b> .....	<b>289</b>
A. <i>Introducción</i> .....	289
B. <i>Análisis doctrinal</i> .....	289
1. Estados Unidos.....	289
2. Unión Europea.....	291
C. <i>Recomendaciones</i> .....	292
1. Unión Europea.....	292

	<i>Página</i>
2. Estados Unidos.....	294
<b>V. Las garantías de origen (GDOs) y el etiquetado de la energía: la problemática de las estadísticas y la información que llega a los consumidores .....</b>	<b>298</b>
<b>VI. La utilización de certificados sobre el origen de la energía para reportar menores emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) por parte de las organizaciones .....</b>	<b>300</b>
A. <i>Introducción .....</i>	<i>300</i>
B. <i>Críticas a la notificación de las emisiones de alcance 2 del protocolo de gases de efecto invernadero.....</i>	<i>301</i>
C. <i>La revisión de la Guía de Alcance 2 y el uso de marcos de contabilidad alternativos.....</i>	<i>302</i>
<b>VII. La falta de transparencia .....</b>	<b>303</b>
<b>VIII. La doble compensación .....</b>	<b>304</b>

## CAPÍTULO SEXTO

<b>El futuro de las garantías de origen y sus potenciales nuevas funciones.....</b>	<b>305</b>
<b>I. Planteamiento.....</b>	<b>306</b>
<b>II. La emisión de CAEs 24/7: el aumento de la granularidad en los certificados de origen de la energía con el fin de incrementar la transparencia al consumidor .....</b>	<b>306</b>
A. <i>Introducción. ¿Qué significa la emisión de CAEs las 24 horas 7 días a la semana? .....</i>	<i>306</i>
B. <i>El concepto de la «granularidad» .....</i>	<i>312</i>
C. <i>Análisis doctrinal de la cuestión .....</i>	<i>314</i>
D. <i>Un marco para la contratación 24/7 de energías renovables... ..</i>	<i>318</i>
E. <i>Iniciativas y proyectos de CAEs 24/7.....</i>	<i>320</i>
1. <i>24/7 Carbon-free Energy Compact de las Naciones Unidas.....</i>	<i>320</i>
2. <i>El European 24/7 Hub .....</i>	<i>321</i>
3. <i>EnergyTag.....</i>	<i>323</i>

	<i>Página</i>
4. M-RETS.....	325
5. El caso de Francia frente a otros Estados miembros.....	326
6. Proyecto Energy Origin de Dinamarca .....	326
7. Energy Track & Trace.....	327
F. <i>Algunos casos de estudio (ejemplos de acreditación de la energía 24/7 por parte de grandes multinacionales) .....</i>	<i>328</i>
1. AES Corporation y Google .....	328
2. Mercedes-Benz.....	328
3. IKEA.....	328
4. Microsoft y Vattenfall .....	329
<b>III. El etiquetado completo de CAEs: las GDOs pasan de acreditar el origen de la electricidad a partir de fuentes de energía renovable a todas las fuentes de energía. Hacia un mercado de divulgación total de la energía en la UE y España.....</b>	<b>329</b>
A. <i>Introducción .....</i>	<i>329</i>
B. <i>Tipos de etiquetado completo .....</i>	<i>330</i>
1. <i>Etiquetado de producción completa (Full production disclosure (FPD)) .....</i>	<i>330</i>
2. <i>Etiquetado del consumo completo (Full Consumption Disclosure (FCD)) .....</i>	<i>330</i>
3. <i>Etiquetado completo del comercializador (Full Supplier Disclosure (FSD)) .....</i>	<i>330</i>
C. <i>Etiquetado completo y la RED III .....</i>	<i>331</i>
D. <i>La implementación divergente de los sistemas de etiquetado entre los Estados miembros y mejoras aplicables .....</i>	<i>332</i>
E. <i>Ventajas sobre la implementación de un sistema de etiquetado completo.....</i>	<i>333</i>
F. <i>Análisis de la implementación de sistemas de etiquetado completo en Austria, Suiza y Países Bajos .....</i>	<i>334</i>
1. Austria .....	334
2. Países Bajos .....	335

	<i>Página</i>
3. Suiza.....	336
4. Conclusiones.....	337
<b>IV. Ampliación de las funciones de las GDO en la Unión Europea.</b>	<b>338</b>

## CAPÍTULO SÉPTIMO

<b>La dimensión institucional, el mecanismo de resolución de controversias y el régimen infractor y sancionador en materia de garantías de origen y etiquetado de la electricidad.....</b>	<b>341</b>
<b>I. Planteamiento.....</b>	<b>342</b>
<b>II. Los «organismos supervisores» a nivel de la UE en materia de GDO: la Association of Issuing Bodies (AIB), el registro europeo de gas renovable (ERGAR) y CertifHy/Grexel respecto de las GDO de hidrógeno.....</b>	<b>342</b>
<i>A. La Association of Issuing Bodies (AIB).....</i>	<i>342</i>
1. Introducción.....	342
2. Gobernanza de la AIB.....	343
<i>B. El Registro Europeo de Gas Renovable (ERGAR) .....</i>	<i>345</i>
1. Introducción.....	345
2. Gobernanza del ERGaR.....	345
<i>C. CertifHy.....</i>	<i>346</i>
1. Introducción.....	346
2. Gobernanza de la iniciativa CertifHy .....	346
<i>D. Otros grupos de trabajo.....</i>	<i>347</i>
<b>III. La fusión entre la Association of Issuing Bodies (AIB), el registro europeo de gas renovable (ERGAR) y CertifHy/Grexel: la futura Agencia Europea para la estandarización de las garantías de origen y el etiquetado de la energía en la Unión Europea.....</b>	<b>347</b>
<i>A. El desafío de crear un único mercado de GdO en la Unión Europea.....</i>	<i>347</i>
<i>B. La creación de un organismo supervisor en la Unión Europea del mercado de GdO y el etiquetado de la energía .....</i>	<i>348</i>

	<i>Página</i>
<b>IV. El mecanismo de resolución de controversias en el ámbito de las GDO de electricidad en Europa y España .....</b>	<b>350</b>
A. <i>Reclamaciones ante la AIB .....</i>	<i>350</i>
1. El caso de las GdO de Islandia y las actuaciones llevadas a cabo por la AIB y sus miembros .....	351
2. El caso italiano de las GdO emitidas para instalaciones de producción de energía a partir de gas .....	354
3. Problemas con la importación y exportación de GdO de Suiza, Reino Unido y Serbia .....	355
B. <i>Reclamaciones sobre el sistema de GdO ante la CNMC .....</i>	<i>356</i>
1. Quejas sobre el sistema de GdO español .....	356
2. Reclamaciones formales y disputas .....	357
<b>V. El régimen infractor y sancionador en el marco del sistema de GDOs y el etiquetado de la energía eléctrica en España ..</b>	<b>357</b>
A. <i>Verificación y control en el sistema de GdO .....</i>	<i>357</i>
B. <i>Infracciones y régimen sancionador del sistema de garantías de origen en España .....</i>	<i>360</i>
C. <i>Consecuencias del incumplimiento por parte de comercializadores de su obligación sobre el etiquetado de la electricidad ...</i>	<i>362</i>

#### A MODO DE CONCLUSIÓN

<b>Bases para la construcción de un modelo de regulación de las garantías de origen y el etiquetado de la electricidad .....</b>	<b>365</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>377</b>
---------------------------	------------

<b>I. Libros, capítulos de libros y artículos de revistas .....</b>	<b>377</b>
---------------------------------------------------------------------	------------

<b>II. Legislación .....</b>	<b>385</b>
------------------------------	------------

<b>III. Jurisprudencia .....</b>	<b>390</b>
----------------------------------	------------

<b>IV. Documentos públicos .....</b>	<b>392</b>
--------------------------------------	------------

<b>V. Informes de sostenibilidad de las empresas del IBEX-35 .....</b>	<b>405</b>
------------------------------------------------------------------------	------------

<b>VI. Referencias de internet más importantes .....</b>	<b>412</b>
----------------------------------------------------------	------------



## La regulación de las garantías de origen y el etiquetado de la electricidad en la Unión Europea

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. EL ENCUADRE DE LAS GARANTÍAS DE ORIGEN EN EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CAMINO HACIA LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA. III. LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE LAS GdO EN LA UNIÓN EUROPEA. A. *Los orígenes de la certificación del origen de la energía renovable en la UE hasta la aparición del sistema de las GdO en la Directiva 2001/77/CE.* 1. El surgimiento de los primeros certificados de atributos energéticos (CAEs) en la UE. 2. El surgimiento de las GdO en la Directiva 2001/77/CE. B. *La RED-I introdujo la definición y la función principal de las GdO.* 1. La obligación de emisión de GdO por parte de los Estados miembros a solicitud de los productores se contrasta con la voluntariedad en la utilización de GdO como sistema de certificación de la electricidad renovable. 2. La armonización de la definición de las GdO. 3. La función principal de las GdO. 4. El diseño y configuración de las GdO: la información mínima a incluir. 5. La transferencia de GdO entre Estados miembros. C. *La ampliación de las GdO a otras fuentes de energías renovable, la voluntariedad del etiquetado completo a través de GdO y otras novedades introducidas por la RED-II como parte integrante del Paquete de Energía Limpia para los Europeos.* 1. La obligatoriedad del uso de GdO como prueba del consumo de energías renovables bajo la RED-II. 2. La ampliación de las GdO a otras fuentes de energías renovables. 3. La información mínima adicional de las GdO. 4. Límite mínimo de capacidad de las GdO. 5. La utilización de «combustibles renovables de origen no biológico» (RFNBO) para reducir emisiones de GEI a través de certificados voluntarios con «prueba de sostenibilidad» y su relación con el artículo 19 de la RED-III sobre las GdO. 6. Otras cuestiones de la RED-II a destacar. D. *Algunas mejoras introducidas en el sistema*

*de GdO por la RED-III bajo el paquete legislativo europeo del «Fit for 55».*  
 E. *Algunas propuestas de mejoras a introducir en una futura revisión de la RED-III.* 1. La unificación del régimen jurídico de las GdO en una única directiva europea. 2. El ámbito de aplicación objetivo de las GdO requiere de una mayor regulación y homogeneización. 3. Los Estados miembros deberían ser obligados a implementar un sistema de etiquetado total de la energía. F. *El REMIT y las GdO.*  
 G. *Un paso hacia adelante en el reforzamiento del papel de las GdO como instrumento jurídico clave en la transición energética de la Unión Europea: los European Sustainability Reporting Standards (ESRS).* IV. LA BÚSQUEDA DE LA HOMOGENEIZACIÓN EN LA EMISIÓN DE GDO EN LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DEL SISTEMA EECS Y LA NORMA CEN/CENELEC EN16325. A. *El Sistema Europeo de Certificación Energética (EECS).* B. *La norma CEN/CENELEC EN16325.* V. LA DISTINCIÓN ENTRE LOS CERTIFICADOS VERDES Y LAS GDO. A. *El concepto de certificado verde.* B. *La evolución normativa de los certificados verdes frente a las GdO.* C. *Análisis jurisprudencial sobre los certificados verdes.* VI. LAS GDO Y EL ETIQUETADO DE LA ELECTRICIDAD. A. *El concepto sobre el etiquetado de electricidad.* B. *La evolución normativa en la Unión Europea.*

## I. PLANTEAMIENTO

El sistema de las GdO en la Unión Europea está consagrado en la legislación de la UE y se ha desarrollado a través de las Directivas sobre energías renovables que entraron en vigor en 2001 (art. 5 de la Directiva 2001/77/CE<sup>1</sup>), 2009 (art. 15 de la RED-I<sup>2</sup>) y 2018 (art. 19 de la RED-II<sup>3</sup>). A través de cada una de estas Directivas, se ha reforzado la base jurídica de las GdO, una tendencia que ha continuado con la Directiva 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva 2018/2001, el Reglamento 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en

1. Vid. Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A32001L0077>.
2. Vid. Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0028>.
3. Vid. 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 (versión refundida), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/?uri=CELEX%3A32018L2001>.

lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva 2015/652 del Consejo («RED-III») que contiene diversas modificaciones al art. 19 de la RED-II.

	Directiva 2001/77/EC	RED-I	RED-II	RED-III
Denominación completa	Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad	Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE	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 (versión refundida)	Directiva 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva 2018/2001, el Reglamento 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables y se deroga la Directiva 2015/652 del Consejo
Objetivo	21% de la demanda final de electricidad en la UE esté cubierta por fuentes de energía renovables para 2010.	Alcanzar una cuota del 20% de energía renovable en el consumo final bruto de energía para 2020, y una cuota del 10% de renovables para el mismo año.	La directiva refundida traslada el marco legal a 2030 y fija un nuevo objetivo vinculante de energías renovables para la UE para 2030 de al menos el 32%, con una cláusula para una posible revisión al alza para 2023.	El objetivo clave de la nueva Directiva RED-III es aumentar el objetivo general de energía renovable en toda la UE del actual 32% al 42,5% para 2030.
Regulación de las GdO (artículo)	Artículo 5	Artículo 15	Artículo 19	Artículo 19

Cuadro 1. Cuadro resumen de elaboración propia con las Directivas sobre energías renovables en la UE con su denominación, su objetivo y el articulado regulando las GdO.

Esta normativa ha sido complementada por la Directiva sobre eficiencia energética<sup>4</sup> (esta Directiva superó la Directiva 2004/8/EC<sup>5</sup>) y la Directiva sobre el mercado interior de la electricidad en sus distintas versiones a lo largo de estos años<sup>6</sup>.

El lector ya puede anticipar con esta pequeña introducción que, al no estar el instrumento de las GdO regulado de una manera uniforme, unitaria e independiente en la normativa de la Unión Europea, ha provocado que su implementación genere problemas de transparencia y facilidad de conocimiento y comprensión para los consumidores europeos a la hora de generar confianza en su aplicación. Estas divergencias en su regulación sólo se pueden entender haciendo un repaso histórico a la evolución de la normativa europea.

## II. EL ENCUADRE DE LAS GARANTÍAS DE ORIGEN EN EL MARCO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CAMINO HACIA LA NEUTRALIDAD CLIMÁTICA

Antes de proceder a analizar la evolución de la normativa europea de las garantías de origen (GdO) es preciso examinar su encuadre regulatorio dentro de la lucha de la Unión Europea contra el cambio climático para llegar a la neutralidad climática a más tardar en el año 2050.

El punto de partida y nuestra guía es el *Acuerdo de París*, un tratado internacional jurídicamente vinculante sobre el cambio climático. Fue adop-

4. Vid. 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. Texto pertinente a efectos del EEE.
5. Vid. Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE.
6. Vid. (i) Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (versión refundida).
  - (ii) Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.
  - (iii) Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE.
  - (iv) Directiva 96/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

tado por 196 partes (incluyendo la Unión Europea) en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21) en París, Francia, el 12 de diciembre de 2015.<sup>7</sup> Entró en vigor el 4 de noviembre de 2016.

El Acuerdo de París tiene como objetivo limitar el calentamiento global por debajo de los 2 °C y realizar esfuerzos para limitarlo a 1,5 °C. Para alcanzar este objetivo, los países deben establecer objetivos para sus esfuerzos climáticos cada cinco años y aumentar el nivel de ambición gradualmente. Estos objetivos se volverán a revisar en el año 2025.

Los países que firmaron el Acuerdo de París se reúnen anualmente en una conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático, conocidas como COP (abreviatura de Conferencia de las Partes), para medir los avances y debatir los próximos pasos en la lucha contra el cambio climático. Estas reuniones reúnen a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y la industria. La última COP28 celebrada del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2023 en Dubái en los Emiratos Árabes Unidos fue una de la más importantes hasta la fecha no solamente en cuanto a asistencia (hubo unos 85.000 asistentes), pero también en cuanto a su contenido dado que se adoptó una decisión capital<sup>8</sup> sobre cómo acelerar la transición energética en todas las áreas para el año 2030. Esto incluye una llamada a los gobiernos para que aceleren la transición de los combustibles fósiles a las energías renovables como la energía eólica y solar en su próxima ronda de compromisos climáticos.

En 2019, la Unión Europea reformó su marco de política energética para abandonar los combustibles fósiles y optar por una energía más limpia, y, más concretamente, para cumplir con los compromisos de la UE en el Acuerdo de París de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero. El acuerdo sobre este nuevo conjunto de normas energéticas, denominado paquete «Energía limpia para todos los europeos» (en inglés, «*Clean Energy for all Europeans Package*»)<sup>9</sup>, supuso un paso significativo en la implementación de la estrategia de la unión energética, publicada en 2015. Basado en las

7. El Acuerdo de París se puede descargar en este enlace: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>.

8. Vid. Proyecto de decisión —/CMA.5, Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París, Quinto período de sesiones, Emiratos Árabes Unidos, 30 de noviembre a 12 de diciembre de 2023, Tema 4 del programa, Primer balance mundial. Disponible en: <https://unfccc.int/documents/636608>.

9. Para más información, [https://wayback.archive-it.org/12090/20241209144917/https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package\\_en](https://wayback.archive-it.org/12090/20241209144917/https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en).

propuestas de la Comisión publicadas en 2016, el paquete consta de ocho nuevas leyes. Tras el acuerdo político del Consejo de la UE y el Parlamento Europeo (finalizado en mayo de 2019) y la entrada en vigor de las distintas normas de la UE, los países de la UE disponían de uno o dos años para incorporar las nuevas directivas a su legislación nacional. En cumplimiento de los objetivos establecidos en el Acuerdo de París, los países de la UE se han comprometido a alcanzar la neutralidad climática de aquí al año 2050. En este sentido, el *Pacto Verde Europeo* (en inglés, *EU Green Deal*) presentado por la Comisión Europea el 11 de diciembre de 2019<sup>10</sup> es la estrategia de la UE para alcanzar el objetivo de neutralidad climática en 2050 con la que se busca hacer de Europa el primer continente en alcanzarlo.<sup>11</sup>

Asimismo, el Reglamento de Taxonomía<sup>12</sup> entró en vigor el 12 de julio de 2020. Establece las bases de la taxonomía de la UE al establecer las cuatro condiciones generales que debe cumplir una actividad económica para ser considerada ambientalmente sostenible. La taxonomía de la UE permite a las empresas financieras y no financieras compartir una definición común de actividades económicas que pueden considerarse ambientalmente sostenibles. De este modo, desempeña un papel importante para ayudar a la UE a impulsar la inversión sostenible, generando seguridad para los inversores, protegiendo a los inversores privados del lavado de imagen ecológico (en inglés, *greenwashing*), ayudando a las empresas a ser más respetuosas con el clima y mitigando la fragmentación del mercado.

En una resolución del 28 de noviembre de 2019, el Parlamento Europeo pidió a la UE que se fijase como objetivo alcanzar la neutralidad de carbono en 2050, en virtud del Acuerdo de París, y aumente su objetivo de reducción de emisiones al 55% para 2030.<sup>13</sup> El 21 de abril de 2021 el Parlamento Europeo y del Consejo de la UE alcanzaron un acuerdo provisional sobre la propuesta de una Ley Europea del Clima, piedra angular del Pacto Verde

10. COMISIÓN EUROPEA, COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN, «*El Pacto Verde Europeo*», Bruselas, 11.12.2019, COM(2019) 640 final, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>.

11. Vid. COMISIÓN EUROPEA, «*Nota de Prensa*», 11 de diciembre de 2019, disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_19\\_6691](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6691).

12. REGLAMENTO (UE) 2020/852 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 18 de junio de 2020 relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2019/2088., disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020R0852>.

13. Vid. PARLAMENTO EUROPEO, «*Nota de Prensa*», 28 de noviembre de 2019, disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20191121IPR67110/el-parlamento-europeo-declara-la-emergencia-climatica>.

Europeo.<sup>14</sup> 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) no 401/2009 y (UE) 2018/1999 (la «**Ley del Clima de la UE**»)<sup>15</sup> hace que alcanzar el objetivo climático de la UE de reducir las emisiones de la UE en al menos un 55% para 2030, en comparación con los niveles de 1990, sea una obligación legal. La Ley Europea del Clima consagra en una legislación vinculante el compromiso de la UE con la neutralidad climática y el objetivo intermedio de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en al menos un 55% para 2030, en comparación con los niveles de 1990.

La Comisión Europea adoptó el 14 de julio de 2021 el «*Fit for 55*»<sup>16</sup>, un paquete de propuestas legislativas para hacer que las políticas climáticas, energéticas, de uso del suelo, de transporte y fiscales de la UE sean adecuadas para reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero (GEI) en al menos un 55% para 2030, en comparación con los niveles de 1990. Las propuestas combinan la aplicación del comercio de derechos de emisión a nuevos sectores y un endurecimiento del actual sistema de comercio de derechos de emisión de la UE; mayor uso de energía renovable; mayor eficiencia energética; un despliegue más rápido de modos de transporte con bajas emisiones y de la infraestructura y los combustibles necesarios para respaldarlos; una alineación de las políticas fiscales con los objetivos del Pacto Verde Europeo; medidas para prevenir la fuga de carbono; y herramientas para preservar y hacer crecer nuestros sumideros de carbono naturales.

La Comisión Europea comunicó el 9 de octubre de 2023 la finalización de la legislación clave «*Fit for 55*», que sitúa a la UE en camino de superar los objetivos para 2030.<sup>17</sup> Con la adopción de la Directiva sobre energías renovables revisada (la RED-III) y 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

14. Vid. Parlamento Europeo, «*Pleno junio II de 2021*», disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690672/EPRS\\_ATA\(2021\)690672\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2021/690672/EPRS_ATA(2021)690672_ES.pdf).

15. Vid. 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, disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R1119>.

16. Vid. COMISIÓN EUROPEA, «*Nota de Prensa*», 14 de julio de 2021, disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_3541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_3541).

17. Vid. COMISIÓN EUROPEA, «*Nota de Prensa*», 9 de octubre de 2023, disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_4754](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4754).

sostenible (el ReFuelEU Aviation), la UE cuenta con objetivos climáticos legalmente vinculantes que cubren todos los sectores clave de la economía.

El acuerdo sobre la RED-III en octubre de 2023 establece el objetivo vinculante de energía renovable de la UE para 2030 en un mínimo del 42,5%, frente al objetivo actual del 32%. En la práctica, esto casi duplicaría la proporción actual de energía renovable en la UE. También se acuerda que Europa tendrá como objetivo alcanzar el 45% de las energías renovables en la combinación energética de la UE para 2030.

En cuanto a la nueva Directiva sobre eficiencia energética<sup>18</sup>, los negociadores acordaron un nuevo objetivo a nivel de la UE para mejorar la eficiencia energética en un 11,7 % de aquí a 2030. Los Estados miembros tendrán que ahorrar una media anual del 1,49 % entre 2024 y 2030. El sector público liderará la de esta manera, con un objetivo de ahorro anual del 1,9%.

En respuesta a las dificultades y la perturbación del mercado energético mundial causadas por la invasión rusa de Ucrania, la Comisión Europea lanzó en mayo de 2022 su Plan «REPowerEU»<sup>19</sup> para eliminar gradualmente las importaciones de combustibles fósiles rusos. REPowerEU busca ahorrar energía, diversificar el suministro de energía y producir energía limpia.

Más tarde, la *Ley de Industria Net Zero de la UE* (Reglamento (UE) 2024/1735) (NZIA) se adoptó oficialmente y entró en vigor a finales de junio de 2024<sup>20</sup>. El objetivo principal de la nueva norma es que la capacidad estratégica global de fabricación de tecnologías limpias de la Unión se acerque o alcance al menos el 40 % de las necesidades anuales de despliegue para 2030. Esto acelerará el progreso hacia los objetivos climáticos y energéticos de la UE para 2030 y la transición a la neutralidad climática para 2050. También impulsará la competitividad de la industria de la UE, creará empleos de calidad y apoyará los esfuerzos de la UE para lograr la independencia energética.

18. Vid. Directiva (UE) 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 (versión refundida), disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2023-81299>.

19. Vid. COMISIÓN EUROPEA, «Nota de Prensa», 18 de mayo de 2022, disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131).

20. Reglamento (UE) 2024/1735 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establece un marco de medidas para reforzar el ecosistema europeo de fabricación de tecnologías de cero emisiones netas y se modifica el Reglamento (UE) 2018/1724, disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80991>.

Finalmente, la Comisión Europea publicó el 26 de febrero de 2025<sup>21</sup> el «*Paquete Omnibus*» de propuestas de simplificación administrativa para las empresas, lo que marca el inicio de un proceso que podría resultar en cambios significativos en la legislación clave de la UE sobre informes de sostenibilidad, diligencia debida y comercio. Tres propuestas legislativas distintas introducirán cambios en la Directiva sobre Informes de Sostenibilidad Corporativa (CSRD), la Directiva sobre Debida Diligencia Corporativa en Sostenibilidad (CSDDD) y el Mecanismo de Ajuste en Frontera de las Emisiones de Carbono (CBAM). Además, la Comisión ha publicado (para consulta pública) un borrador de propuesta de modificación de los actos delegados realizados en virtud del Reglamento de Taxonomía de la UE. La Comisión también tiene la intención de proponer modificaciones al Reglamento Delegado que estableció el primer conjunto de Normas Europeas de Información sobre Sostenibilidad (ESRS).

### III. LA EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA DE LAS GDO EN LA UNIÓN EUROPEA

#### A. LOS ORÍGENES DE LA CERTIFICACIÓN DEL ORIGEN DE LA ENERGÍA RENOVABLE EN LA UE HASTA LA APARICIÓN DEL SISTEMA DE LAS GDO EN LA DIRECTIVA 2001/77/CE

##### 1. El surgimiento de los primeros certificados de atributos energéticos (CAEs) en la UE

El régimen jurídico de las GdO en la Unión Europea se ha desarrollado progresivamente. La Directiva 2001/77/CE (predecesora de la RED-I) fue la primera directiva que contenía disposiciones sobre las GdO, complementada por la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE — Declaraciones sobre las actividades de desmantelamiento y de gestión de residuos (la «**Directiva 2003/54/CE**») y la Directiva 2004/8/CE.

Sin embargo, antes de su aparición, ya existía demanda de electricidad renovable por parte de los consumidores en Europa. El primer sistema basado en certificados negociables se estableció en los años 1997-98 en los

---

21. Vid. COMISIÓN EUROPEA, Dirección General de Comunicación, «*Nota de Prensa*», de fecha 26 de febrero de 2025, «La Comisión propone reducir la burocracia y simplificar el entorno empresarial», disponible en: [https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26\\_en](https://commission.europa.eu/news/commission-proposes-cut-red-tape-and-simplify-business-environment-2025-02-26_en).

Países Bajos. En 1999, se crean los RECS en Estados Unidos y se inicia la fase de prueba concebida para testear el concepto. La UE recordamos que tampoco contaba con normativa sobre productos eléctricos renovables en los años 90.<sup>22</sup>

Más tarde, reconociendo la demanda emergente de los consumidores de electricidad renovable, la Directiva 2001/77/CE introdujo el concepto de las GdO y obligó a los Estados miembros a garantizar que se emita una GdO previa solicitud. En 2001, se acuerda el compromiso básico, se redactan los protocolos de dominio, se producen las primeras emisiones de certificados en Finlandia y se da inicio al comercio nacional.<sup>23</sup>

## 2. El surgimiento de las GdO en la Directiva 2001/77/CE

La Directiva 2001/77/CE tenía por objeto, entre otras cosas, permitir el seguimiento de los atributos de generación de la electricidad renovable mediante un sistema fiable<sup>24</sup>. La Directiva 2001/77/CE introdujo la obligación a todos los Estados Miembros de desarrollar este sistema. Sin embargo, en la práctica, el diseño del sistema en cada Estado miembro podía variar.<sup>25</sup> Lo cierto es que estas diferencias en la normativa entre los distintos Estados miembros se han mantenido hasta la fecha, provocando que no haya podido desarrollarse un mercado único de GdO como el de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (GEI) en la UE (el sistema EU-ETS).

Las GdO son un mecanismo basado en certificados que permite hacer un seguimiento fiable de los atributos de generación renovable. Las GdO podían utilizarse para cumplir los requisitos de etiquetado sobre la electricidad establecidos en la Directiva 2003/54/CE y para informar a los consumidores finales sobre el origen de la electricidad que compran<sup>26</sup>. Hoy en día, esta única función de las GdO (esto es, demostrar a los consumidores finales el origen renovable de la energía que consumen) sigue inalterable y es objeto de críticas entre la doctrina como veremos en el Capítulo V.

La Directiva 2001/77/CE ya preveía la creación de las GdO como sistema de certificación recomendado, pero no obligatorio en la UE, al establecer

---

22. Vid, la página web de la AIB incluye los nombres de estos productos, <https://www.aib-net.org/aib/history> (última vez accedido el 28 de octubre de 2023).

23. Vid, la página web de la AIB, <https://www.aib-net.org/aib/history> (última vez accedido el 28 de octubre de 2023).

24. Vid. Art. 5.5.

25. Vid. Art. 5.1.

26. Vid. Art. 5.3.

un pequeño conjunto inicial de elementos comunes. Muchos aspectos de la implementación del sistema de GdO se dejaron a la discreción de los Estados miembros.<sup>27</sup> Este margen de apreciación dejado a los Estados miembros ha resultado en implementaciones muy divergentes del seguimiento de la

27. Vid. COMISIÓN EUROPEA, «Comunicación de la Comisión Europea de 7 de diciembre de 2005», en su apartado 7 (Garantías de origen) (*Communication from the Commission — The support of electricity from renewable energy sources*, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0627>: «Otras características de diseño, también en relación con las solicitudes de garantías de origen, varían mucho de un país a otro. Todos los países con un sistema plenamente operativo, a excepción de Italia y Alemania, permiten la transferibilidad de las garantías de origen. Italia exige que la transferibilidad esté vinculada a la electricidad física, mientras que Alemania no permite la transferencia de las garantías de origen emitidas para la producción elegible para el sistema de alimentación alemán. Algunos países han introducido la asignación de garantías de origen. Además de Alemania, Austria, Dinamarca y los Países Bajos exigen que la garantía de origen se destine a la ayuda recibida o a los beneficios fiscales.

En virtud del artículo 5 de la directiva, la Comisión debe estudiar la conveniencia de proponer normas comunes para las garantías de origen. Actualmente, la Comisión no ve la necesidad de proponer normas comunes. Hay varias razones para ello. En primer lugar, en relación con el objetivo de facilitar el comercio, en el documento COM(2004) 366 se hizo una aclaración necesaria sobre el papel de la garantía de origen y sobre las condiciones en que un Estado miembro puede considerar que la electricidad renovable importada puede contribuir a la consecución de los objetivos de la electricidad FER:

La Comisión ha decidido aplicar el siguiente principio para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos nacionales:

Un Estado miembro sólo puede incluir una contribución de las importaciones de otro Estado miembro si el Estado exportador ha aceptado explícitamente, y ha declarado en una garantía de origen, que no utilizará la cantidad especificada de electricidad renovable para cumplir su propio objetivo y, por lo tanto, ha aceptado también que esta electricidad pueda contabilizarse para el objetivo del Estado miembro importador.

Este acuerdo debería incluirse en una garantía de origen mutuamente reconocida. Actualmente, parece que no hay transferencias de garantías de origen entre Estados miembros para alcanzar los objetivos.

En segundo lugar, la Directiva 2003/54/CE[48] se adoptó después de la Directiva 2001/77/CE. En virtud del apartado 6 del artículo 3 de la Directiva 2003/54/CE, los Estados miembros deben aplicar un sistema de divulgación de la combinación de combustibles y de determinados indicadores medioambientales sobre la electricidad vendida a los consumidores finales. La Comisión considera que esta disposición es una medida importante para alcanzar el objetivo de la transparencia para los consumidores, ya que abarca todo el sector de la electricidad, y no sólo la electricidad procedente de fuentes de energía renovables. Varios países con legislación sobre la divulgación de los detalles de la generación ya han indicado que utilizarán la garantía de origen para rastrear la información sobre la generación de electricidad renovable. Por tanto, la garantía de origen puede facilitar la aplicación de la divulgación de la electricidad. Un mayor desarrollo de la divulgación aumentaría claramente la transparencia para el consumidor.

En tercer lugar, algunos países han optado por una obligación de cuota de energía renovable como principal mecanismo de apoyo a la electricidad renovable. La obligación de cuota se admi-

electricidad renovable<sup>28</sup>, y las iniciativas voluntarias del sector privado han tenido que aliviar estas diferencias como veremos más adelante en este Capítulo.

Respecto del organismo emisor de las GdO, también se dejó en la Directiva 2001/77/CE un alto margen de implementación a los Estados miembros<sup>29</sup>. En la Comunicación de la Comisión Europea de 7 de diciembre de 2005 en su Anexo 7<sup>30</sup>, se hace un análisis de los organismos emisores seleccionados en su momento entre los Estados miembros que iban desde organismos públicos como la autoridad nacional regulatoria en materia de energía como en España (la CNMC) hasta el operador de la red de transporte, pasando por distribuidores (a pesar de que la propia Directiva 2001/77/CE en su artículo 5.2 indicaba que los organismos debían ser independientes de la generación o la distribución) o directamente operadores privados como el *European Energy Exchange* (EEX) en Francia.<sup>31</sup>

*nistra mediante un sistema de certificados de energía renovable comercializables y puede haber importantes similitudes entre la garantía de origen y los certificados verdes comercializables. No obstante, la mayoría de los Estados miembros han elegido las tarifas de alimentación como principal instrumento de promoción de la electricidad renovable. Aunque el sistema de tarifas de alimentación puede requerir tareas similares a las de la emisión de una garantía de origen, como los procedimientos de acreditación y verificación de la producción de electricidad renovable, la emisión de una garantía de origen no es estrictamente necesaria para facilitar el sistema de tarifas de alimentación.*

*La Comisión considera que, por el momento, el desarrollo de la divulgación aumentaría claramente la transparencia para el consumidor.»*

28. Vid. COMISIÓN EUROPEA, *Ibidem.*, en la Comunicación de 7 de diciembre de 2005, en su apartado 7 (Garantías de origen) se indicaba lo siguiente respecto de las diferencias en la implementación de los sistemas de GdO entre los Estados miembros: «Los Estados miembros tienen que aplicar un sistema que garantice el origen de la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables con el fin de facilitar el comercio e incrementar la transparencia para el consumidor [22]. Asimismo, tienen que velar por que se expidan, previa solicitud, garantías de origen. Actualmente, la aplicación de las garantías de origen varía según los Estados miembros, como puede observarse en el anexo 7».

29. Vid. Art. 5.2.

30. Vid. COMISIÓN EUROPEA, *op. cit.*, Anexo 7, 7 de diciembre de 2005, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0627>.

31. «En total, 21 países han designado un organismo emisor. La mayoría de los países han designado como organismo emisor a un gestor de la red de transporte (TSO) (9 países) o a un regulador (8 países). Las excepciones son Austria, Alemania y la República Checa, que han optado por un operador del sistema de distribución (DSO), un grupo de auditores y una organización gubernamental, respectivamente. Las tareas asignadas al organismo emisor también varían de un país a otro. En algunos países, los organismos emisores mantienen un registro nacional de garantías de origen, mientras que en otros se encargan también de la acreditación de las centrales eléctricas. Sin embargo, la tarea de acreditación de las plantas y la verificación de la elegibilidad se asigna con más frecuencia a una institución distinta del organismo emisor. Los

## B. LA RED-I INTRODUJO LA DEFINICIÓN Y LA FUNCIÓN PRINCIPAL DE LAS GDO

El año 2009 fue un hito importante en la evolución de la legislación de la UE en materia de GdO. La Directiva 2001/77/CE fue derogada y la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (en adelante, la «RED-I») entró en vigor. La RED-I trajo varias reglas nuevas y más detalladas para el sistema de las GdO. Esta Directiva introdujo la definición y las funciones de las GdO que se presentaron en la sección 1.

### 1. La obligación de emisión de GdO por parte de los Estados miembros a solicitud de los productores se contrasta con la voluntariedad en la utilización de GdO como sistema de certificación de la electricidad renovable

El artículo 15 de la RED-I exige a los Estados miembros que garanticen la expedición de una GdO a petición de productores de electricidad (y, a discreción de los Estados miembros, GdO de calefacción o refrigeración)<sup>32</sup> a partir de fuentes de energía renovables elegibles. Esto representa una extensión del ámbito de aplicación de las disposiciones sobre GdO en lo que respecta a los usos de energía renovable para calefacción y refrigeración. La calefacción y la refrigeración provenientes de fuentes de energía renovables se incluyeron entre los usos de energía para los cuales se podían emitir GdO cuando así lo solicitasen los productores, siempre que el Estado miembro haya decidido permitir la expedición de dichas GdO.

Las GdO no tienen un precio fijo y su valor depende de la oferta y la demanda en el mercado. El sistema en la RED-I sigue siendo puramente voluntario, y los productores de manera individual pueden decidir si desean o no realizar dicha solicitud de GdO. A este respecto, es interesante el ejemplo que pone BANET, C. en su tesis doctoral (2012)<sup>33</sup> en relación con

---

*9 países que cuentan con un sistema operativo, a excepción de Alemania, han establecido un registro nacional para llevar un control de la titularidad de las garantías de origen y facilitar su canje, en caso necesario. Sólo 3 países, Austria, Bélgica y los Países Bajos han introducido el canje. Los requisitos de registro y redención ayudan a reducir los problemas de recuento múltiple.»*

32. Vid. Art. 15.2.

33. BANET, C. «Tradable Green Certificates under EU Law: the influence of EU law on national support schemes for renewable electricity generation», UniPub, 2012. Disponible en: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/81968>.

el sistema de GdO en Luxemburgo en donde *«no se habían emitido GdO hasta 2011 debido a la falta de interés en las GdO entre los generadores de energía renovable en el mercado voluntario. De hecho, no hubo demanda. Sin embargo, Luxemburgo transpuso (y por lo tanto cumplió) las disposiciones de la Directiva 2001/77/CE relativas a los GdO, preparándose para emitir las cuando fuera necesario»*.

El artículo 15.7 de la RED-I es claro en cuanto a que no designa un único sistema de certificación de la electricidad renovable en la Unión Europea y lo deja a criterio de los Estados miembros elegir la GdO como sistema de certificación: *«Cuando se exija a un proveedor de electricidad que demuestre la cuota o la cantidad de energía procedente de fuentes renovables de su combinación energética a efectos del artículo 3, apartado 6, de la Directiva 2003/54/CE, este podrá hacerlo valiéndose de su garantía de origen»*.

Es cierto que la RED-I regula la certificación del origen de la electricidad por referencia al etiquetado de la electricidad (más adelante en el Capítulo explicaremos este concepto) en su artículo 15.1 y deja al arbitrio de los Estados miembros la selección del mejor método de certificación sujeto a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios: *«Con el fin de certificar a los clientes finales el porcentaje o la cantidad de energía procedente de fuentes renovables de una estructura de abastecimiento energética del proveedor de energía, con arreglo al artículo 3, apartado 6, de la Directiva 2003/54/CE, los Estados miembros velarán por que el origen de la electricidad producida a partir de fuentes de energía renovables pueda garantizarse como tal en el sentido de la presente Directiva, según criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios»*.

## **2. La armonización de la definición de las GdO**

Las diferencias en la transposición de las disposiciones sobre GdO basadas en la Directiva 2001/77/CE por parte de los Estados miembros dieron lugar a una solicitud de un mayor nivel de armonización en la RED-I. Como consecuencia, la RED-I definió la garantía de origen (artículo 2.j) por primera vez en la normativa de la UE como *«un documento electrónico que tiene la única función de proporcionar una prueba a un cliente final de que una determinada cuota o cantidad de energía ha sido producida a partir de fuentes renovables, tal y como se exige en el artículo 3(6) de la Directiva 2003/54/CE»*, esta definición también se mantiene en el artículo 2.12 de la RED-II (la palabra: «prueba» se sustituyó por la palabra: «evidencia»).

La GdO debe utilizarse dentro de los 12 meses siguientes a la generación de la unidad correspondiente de electricidad renovable. La utilización se demuestra mediante canje en la cuenta del propietario de la GdO. Esta

disposición tiene como objetivo, en primer lugar, garantizar la liquidez en el mercado. También se pretende evitar que el mix residual nacional se base en datos antiguos cuando se tienen en cuenta las GdO, ya que esto desinformaría a los clientes finales sobre el volumen real de electricidad renovable producida.

### 3. La función principal de las GdO

Las GdO fueron introducidas por la RED-I con fines de divulgación como prueba para los consumidores finales de que la energía que consumían se producía a partir de fuentes de energía renovables.<sup>34</sup> La RED-I aclaró así la finalidad de las garantías de origen como prueba del origen de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables.

El considerando (52) de la RED-I es claro al respecto: *«Las garantías de origen, emitidas a efectos de la presente Directiva, tienen la única función de demostrar al consumidor final que una cuota o cantidad determinada de energía se ha obtenido a partir de fuentes renovables. Las garantías de origen se pueden transferir de un titular a otro con independencia de la energía a que se refieran. No obstante, con vistas a asegurar que una unidad de electricidad procedente de fuentes renovables de energía solo se comunique una vez a un cliente, deben evitarse la doble contabilización y la doble comunicación de las garantías de origen. La energía procedente de fuentes renovables cuya garantía de origen correspondiente haya sido vendida por separado por el productor no debe comunicarse o venderse al cliente final como energía producida a partir de fuentes renovables. Es importante distinguir entre los certificados verdes utilizados para los sistemas de apoyo y las garantías de origen»* (el subrayado es mío). El artículo 15.1 de la RED-I reproduce esta limitación respecto del uso de las GdO. El artículo 15.9 de la RED-I establece de manera similar que los Estados miembros reconocerán las GdO de otros Estados únicamente a efectos de divulgación tal como se define en el artículo 15.1 de la RED-I.

Además de cumplir el propósito sobre el etiquetado, un esquema de GdO también puede servir para apoyar la gestión de un sistema de apoyo (como es el caso, por ejemplo, de los RECS en Estados Unidos que se utilizan en el marco de los mercados obligatorios y voluntarios de la energía renovable). Sin embargo, este último propósito no está permitido por la RED-I. La diferente interpretación del propósito de las GdO también resultó ser uno de los principales obstáculos para su transferencia transfronteriza. Las claras limitaciones impuestas al uso de GdO tienen como objetivo responder a

34. Vid. Art. 2.j).

las deficiencias resultantes de las implementaciones nacionales divergentes de la Directiva 2001/77/CE y también evitar que se utilicen GdO para el cumplimiento de objetivos renovables de los Estados miembros.

En un principio, la Comisión Europea argumentó varias veces a favor de la armonización de las GdO para facilitar el comercio de electricidad renovable. En su propuesta original de RED-I, la Comisión defendió el uso de GdO para el cumplimiento de objetivos de los Estados miembros y para el cumplimiento con esquemas de apoyo. El texto final de la Directiva RED-I es mucho más restrictivo en cuanto a la utilización de GdO. Como resultado de la posición defendida por el Consejo, el artículo 3 de la RED-I impide que las GdO se utilicen para el cumplimiento de los objetivos nacionales de renovables.

Las GdO se han concebido conceptualmente como instrumentos de seguimiento que sirven de prueba de que la electricidad se ha producido a partir de:

- fuentes renovables (Las directivas RED-I y RED-II); o
- cogeneración de alta eficiencia (la directiva de cogeneración 2004/8/CE y posteriormente la directiva 2012/27/UE).

En virtud de la RED-I, las fuentes de energía renovable designaban las fuentes de energía no fósiles renovables, como la eólica, la solar, la geotérmica, la del oleaje, la mareomotriz, la hidroeléctrica, la biomasa, los gases de vertedero, los gases de plantas de tratamiento de aguas residuales y los biogases.

#### **4. El diseño y configuración de las GdO: la información mínima a incluir**

A partir de este momento, las GdO se convirtieron en certificados electrónicos negociables por definición con un tamaño de 1 MWh y la información específica establecida en el artículo 15 de la RED-I. Esta información específica se refiere a los atributos de la producción de energía (p. ej. fuente de energía, período de producción o información de la instalación donde se transfiere la energía).<sup>35</sup> Para evitar la doble contabilidad, una GdO se tendrá en cuenta solo una vez para el mismo MWh verde. En consecuencia, en el contexto del etiquetado sobre combustible, el comercializador debe corregir la parte renovable de su energía prorrateada con las GdO transferidas a un tercero.

35. Vid. Art. 15.6 de la RED-I.

La RED-I requiere que las GdO especifiquen «*como mínimo*» la información contenida en el artículo 15.6 lo que permite una mínima armonización entre Estados miembros y trae causa de la transposición divergente de la Directiva 2001/77/CE por parte de los Estados miembros. Por otra parte, da flexibilidad a los Estados miembros para incluir más información en las GdO lo que redundaría en una peor homogeneidad regulatoria a nivel de la Unión Europea.

## 5. La transferencia de GdO entre Estados miembros

El artículo 15, apartado 9, de la RED-I también declara que los Estados miembros «reconocerán las garantías de origen emitidas por otros Estados». Cabe señalar que las Directivas 2004/8/CE y 2012/27/UE introdujeron las GdO para electricidad generada con tecnología de cogeneración de alta eficiencia. Sin embargo, en este artículo no se tienen en cuenta los GdO de cogeneración de alta eficiencia.

La RED-I reconoce el hecho de que las GdO son objeto de un comercio intensivo tanto junto con la electricidad como por separado. El comercio de GdO aporta un elemento de flexibilidad al cumplimiento con la obligación de divulgación. También contribuye al objetivo general de facilitar el comercio de electricidad renovable. Por estas razones, la RED-I facilita el comercio transfronterizo de GO y define un principio de reconocimiento mutuo de GdO entre Estados miembros. Un Estado miembro puede negarse a reconocer una GdO emitida por otro Estado miembro, pero dicha negativa sólo será legal cuando el Estado miembro tenga «dudas bien fundadas» sobre «la exactitud, fiabilidad o veracidad» de la GdO.

No obstante, si la Comisión Europea comprueba que la negativa a reconocer una GdO es infundada, podrá adoptar una decisión que obligue al Estado miembro en cuestión a reconocerla.<sup>36</sup> La misma obligación de reconocimiento mutuo existía en el artículo 5.4 de la Directiva 2001/77/CE, en términos algo diferentes. Tal y como indica BANET, C. (2012), la Comisión Europea aplicó estas disposiciones sólo una vez, por incumplimiento del artículo 5.4 de la Directiva 2001/77/CE. En este caso, la Comisión inició un procedimiento judicial contra Italia por su negativa a reconocer las GdO de otros Estados miembros. La Comisión no consideró que las GdO denegadas fueran necesariamente menos fiables. El caso se cerró tras el reconocimiento por parte de Italia de las GdO en cuestión.<sup>37</sup>

36. Vid. Art. 15.10 de la RED-I.

37. BANET, C., *op. cit.*, UniPub, 2012. Disponible en: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/81968>.

C. LA AMPLIACIÓN DE LAS GDO A OTRAS FUENTES DE ENERGÍAS RENOVABLE, LA VOLUNTARIEDAD DEL ETIQUETADO COMPLETO A TRAVÉS DE GDO Y OTRAS NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA RED-II COMO PARTE INTEGRANTE DEL PAQUETE DE ENERGÍA LIMPIA PARA LOS EUROPEOS

1. La obligatoriedad del uso de GdO como prueba del consumo de energías renovables bajo la RED-II

La refundición de la Directiva de energías renovables en la RED-II como parte del «*Paquete de Energía Limpia para todos los Europeos*» supuso un gran refuerzo del sistema de las GdO. En este sentido, la RED-II hace obligatorio el uso de GdO como prueba del suministro de energías renovables.<sup>38</sup> En otras palabras, para el etiquetado de la electricidad solo pueden utilizarse GdO. Esta consolidación y refuerzo del régimen jurídico de las GdO «*consolida el proceso de divulgación sobre la base de un instrumento que ha demostrado su fiabilidad si se gestiona correctamente*».<sup>39</sup>

En virtud de la RED-II, las GdO de la energía procedente de fuentes renovables se expiden con el fin de «*demostrar a los clientes finales la parte o la cantidad de energía procedente de fuentes renovables en la combinación energética de un proveedor de energía y en la energía suministrada a los consumidores en virtud de contratos comercializados con referencia al consumo de energía procedente de fuentes renovables*».

Hay que recordar que la RED-I seguía permitiendo el uso de instrumentos de seguimiento alternativos a las GdO, con la condición de que se demostrara que eran fiables y no llevaban a contabilizar dos veces la misma cantidad de electricidad producida.<sup>40</sup> Sin embargo, esto abría el riesgo de doble contabilización, debido a la coexistencia de diferentes tipos de métodos de divulgación (por ejemplo, el uso de una aplicación basada en blockchain para hacer un seguimiento de la electricidad de energías renovables como las plataformas creadas por Iberdrola o Acciona Energía, y también la solicitud de GdO para la misma producción) y el reconocimiento de diferentes formas de divulgación. En virtud de la RED-II esto ya no está permitido, ya que cualquier afirmación sobre el consumo de electricidad procedente de fuentes renovables tiene que justificarse con GdO.<sup>41</sup> También es obligatorio que las GdO caducadas contribuyan al «mix residual».<sup>42</sup>

38. Art. 19.8 de la RED-II.

39. VAN EVERCOOREN, D., *op.cit.*, Intersentia, 2020.

40. Art. 15.7 de la RED-I.

41. Art. 19.8 de la REDII.

42. Art. 19.3 de la REDII.

A este respecto, es muy interesante la Pregunta parlamentaria — E-000555/2023 (*publicidad de los comercializadores de electricidad y el régimen de Garantías de Origen*) de fecha 22.2.2023 para respuesta escrita E-000555/2023 a la Comisión realizada por Chris MacManus (La izquierda). La respuesta de la señora Simson en nombre de la Comisión Europea de fecha 21.4.2023 es clarificadora: *«El principal objetivo del sistema de “Garantías de Origen” es proporcionar información certificada a los consumidores sobre la proporción o cantidad de energía procedente de fuentes renovables en la combinación energética de un comercializador de energía. Los comercializadores de electricidad deben utilizar Garantías de Origen al demostrar a los consumidores finales la proporción de energía procedente de fuentes renovables, tal como lo exige el artículo 19(8) de la Directiva refundida sobre energías renovables (RED II)[1] y el Anexo I de la Directiva sobre el mercado eléctrico [2]. La Comisión no ha proporcionado directrices a las autoridades nacionales a este respecto, pero ha creado una plataforma para que los representantes de los Estados miembros intercambien buenas prácticas sobre la implementación de RED II. Esto incluye un grupo de trabajo sobre Garantías de Origen y divulgación[3]. La propuesta sobre declaraciones ecológicas[4] cubre declaraciones medioambientales voluntarias realizadas en comunicaciones entre empresas y consumidores para las cuales no existen otras normas específicas de la UE que exijan la fundamentación y comunicación de dichas declaraciones. En el contexto de la Directiva sobre energías renovables, los requisitos establecidos en ella en materia de suministro de información relacionada con la Garantía de Origen y el mecanismo de aplicación pertinente prevalecerán, por tanto, sobre los requisitos de la propuesta sobre declaraciones ecológicas. Según el artículo 19, apartado 8, de la RED II, los proveedores deben utilizar Garantías de Origen para afirmar que una parte de su combinación energética es renovable. **Por lo tanto, los Estados miembros no pueden restringir las declaraciones de energía 100 % renovable en los materiales promocionales de los proveedores cuando dichas declaraciones se basan en el uso de certificados de Garantía de Origen. La disposición del artículo 19(12) permite a los Estados miembros introducir criterios adicionales para el uso de Garantías de Origen, pero no permite establecer criterios que sean contrarios a lo establecido en el artículo 19»**. (el énfasis en negrita y subrayado es mío).*

El artículo 19.3 de la RED-II introduce otra novedad, al diferenciar entre la *usabilidad* y la *validez* de una GdO. De este modo, se introduce el concepto de *vida útil variable* para las GdO. Como ya era el caso, una GdO es válida sólo 12 meses después de su fecha de producción. Sin embargo, el *uso* de una GdO a efectos de divulgación se amplía mediante el proceso descrito en el artículo 19.3 de la RED-II hasta 18 meses después de la fecha de producción, introduciendo así un período de utilización que difiere del período de vali-

dez. El objetivo de esta disposición sigue sin estar claro. Parece que se han preferido diferentes procedimientos de mezcla de combustibles y que este resultado es en realidad un compromiso entre los modelos de divulgación favorecidos por los diferentes Estados miembros.

Tras la publicación de la RED-II, la caducidad y la validez se empezaron a aplicar de diversas maneras en los Estados miembros. Entendiendo *validez como* la cualidad de una GdO que tiene fuerza legal para determinar que un determinado MWh es renovable y la interpretación de la *expiración* como el momento en que una GdO ya no puede comercializarse se consideraron inicialmente satisfactorias. De hecho, en muchos países, las GdO dejan de ser válidas cuando expiran. Sin embargo, resultó que la falta de una práctica común de divulgación implica una variedad de enfoques diferentes sobre la caducidad y la validez. Este hecho crea una complejidad innecesaria y dificulta el esfuerzo conjunto de los Estados miembros para mejorar la información sobre el origen de las fuentes de energía renovables a los consumidores.<sup>43</sup>

## 2. La ampliación de las GdO a otras fuentes de energías renovables

Inicialmente, las GdO sólo se emitían respecto de la electricidad a partir de fuentes renovables y la calefacción y refrigeración, pero la RED-II amplió el marco de emisión de GdO al gas, incluido el hidrógeno.<sup>44</sup> Algunos Estados miembros de la UE de hecho ya han aprobado sistemas de GdO para los gases renovables, entre ellos, España.

El artículo 19 de RED-II (Garantías de origen para la energía procedente de fuentes renovables) prevé que las GdO especifiquen «*la fuente de energía; si se trata de electricidad, gas (incluido el hidrógeno), calefacción o refrigeración*».

Los reguladores energéticos europeos a través de Council of European Energy Regulators (CEER) en una consulta pública del año 2019<sup>45</sup> subraya-

43. Para mayor detalle, vid. CONCERTED ACTION RENEWABLE ENERGY SOURCES DIRECTIVE (CA-RES), «Core Theme 3 — Guarantees of origin and Disclosure», 2020.

44. En particular, el considerando 59 de la RED-II establece: «Las garantías de origen que existen actualmente para la electricidad renovable deben ampliarse para cubrir el gas renovable. La ampliación del sistema de garantías de origen a la energía procedente de fuentes no renovables debe ser una opción para los Estados miembros. Esto proporcionaría un medio coherente para demostrar a los clientes finales el origen del gas renovable, como el biometano, y facilitaría un mayor comercio transfronterizo de dicho gas. También permitiría la creación de garantías de origen para otros gases renovables como el hidrógeno».

45. Vid. CEER, «Regulatory Challenges for a Sustainable Gas Sector», CEER Public Consultation Paper, 22 de marzo de 2019, Ref: C18-RGS-03-0, pág. 19.

## ESTUDIOS

El libro recoge un exhaustivo estudio de los certificados de atributos energéticos (CAEs) en el sector eléctrico que surgieron tras su liberalización y la aparición del derecho a la libre elección del comercializador por parte de los consumidores. Hoy en día, estos instrumentos de mercado son los únicos que acreditan al consumidor que una cantidad de energía eléctrica renovable se ha introducido en la red eléctrica, y se conocen con el nombre de garantías de origen (GdO) en la Unión Europea o renewable energy certificates (RECS) en los Estados Unidos. En este trabajo, se realiza en primer lugar un profundo análisis normativo de las Directivas que conforman el marco legislativo de las GdO y el etiquetado de la electricidad en la Unión Europea, para después examinar su transposición en el marco jurídico español. En segundo lugar, el estudio comparado de los RECS americanos, uno de los tres grandes mercados regulados de CAEs en el mundo, nos permite encontrar mejoras a introducir en el sistema de GdO de la Unión Europea y en concreto, en España. En tercer lugar, se abordan los fallos letales del modelo de regulación de los sistemas de certificación del origen y etiquetado de la energía eléctrica, así como las nuevas funciones que deben cumplir las GdO. Finalmente, se analizan los sistemas de resolución de controversias en materia de GdO en la Unión Europea, a la vez que se define cuál debería ser el papel del regulador en la Unión en la gestión del sistema de GdO y etiquetado de la electricidad para alcanzar un mercado eficiente de intercambio de GdO.



EN 02802005



GA-00050100