

GUÍA SISTEMA CAE

TRANSMISIÓN Y MONETIZACIÓN DEL AHORRO ENERGÉTICO EN EL SECTOR PÚBLICO

VERSIÓN 1.0



AUTOR:

Esta guía ha sido elaborada de manera conjunta por la Dirección General de Coordinación y Planificación Energética y, en particular, por la Subdirección General de Eficiencia y Acceso a la Energía integrada en esta, dentro de la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) y la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Energéticos (ANESE), con el propósito de ofrecer a las entidades del sector público una herramienta práctica para comprender, aplicar y aprovechar el Sistema de Certificados de Ahorro Energético (CAE).

NOTA SOBRE LA PRESENTE VERSIÓN:

Este documento corresponde a la versión 1.0 de la Guía.

Madrid, octubre de 2025.

AGRADECIMIENTOS.

El MITERD, en su calidad de Coordinador Nacional del Sistema CAE, desea agradecer especialmente al Grupo de Trabajo del Sector Público sobre el Sistema CAE, en el que han participado

- Los gestores autonómicos del Sistema CAE así como diversas entidades públicas de las siguientes comunidades autónomas:
 - Gobierno de Canarias,
 - Gobierno de Cantabria,
 - Junta de Castilla y León,
 - Gobierno de la Generalitat de Cataluña,
 - Generalitat Valenciana,
 - Junta de Extremadura,
 - Xunta de Galicia,
 - Comunidad de Madrid,
 - Comunidad Foral de Navarra,
 - País Vasco,
- El Ayuntamiento de Tordoia (Galicia).
- Las siguientes entidades de la Administración General del Estado: Ministerio de Defensa y SEGIPSA – Sociedad Mercantil Estatal de Gestión Inmobiliaria del Patrimonio, S.A. y
- ENERAGEN – Asociación de Agencias Españolas de Gestión de la Energía.

Así mismo desea agradecer a ANESE su estrecha colaboración con el Coordinador Nacional en la elaboración de esta Guía.

Las experiencias y conocimientos de todos ellos han nutrido y enriquecido de manera decisiva el contenido de esta publicación.

PRÓLOGO.

La mejora de la eficiencia energética constituye una de las principales líneas de actuación de la política energética de la Unión Europea y un elemento esencial para el cumplimiento de los compromisos de España en materia de descarbonización, sostenibilidad, competitividad y neutralidad climática. La energía más limpia es la que no se consume, y por ello la optimización del uso de la energía en todos los sectores, incluido el sector público, representa un instrumento prioritario en la planificación energética del Estado.

El sector público, por su capacidad de liderazgo y su función ejemplarizante, desempeña un papel fundamental en la consecución de los objetivos establecidos por la Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea de 13 de septiembre relativa a la eficiencia energética, que refuerza las obligaciones de ahorro de los Estados miembros y pone el acento en la ejemplaridad de las Administraciones Públicas. En este marco, España ha articulado un conjunto de instrumentos de política pública destinados a incrementar el ahorro de energía final, entre los que destaca el Sistema de Certificados de Ahorro Energético (CAE), regulado por el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero.

El Sistema CAE permite reconocer y acreditar los ahorros de energía final obtenidos a través de actuaciones de eficiencia energética, facilitando su valorización económica y su uso como mecanismo alternativo de cumplimiento de las obligaciones de ahorro. En este contexto, las entidades del sector público, aun no siendo titulares de certificados de ahorro energético, sí pueden generar y ser propietarias del ahorro de energía final derivado de sus inversiones en eficiencia y, por tanto, disponer de un activo patrimonial de naturaleza incorporal susceptible de transmisión.

La presente Guía sobre la transmisión del ahorro energético de las entidades del sector público tiene como objetivo ofrecer un marco metodológico, jurídico y procedimental para la correcta identificación, medición, inventario y transmisión de dichos ahorros. El documento clarifica los mecanismos previstos por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), y por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), para su gestión conforme a los principios de legalidad, eficacia con el interés general y transparencia.

Asimismo, la guía incorpora orientaciones prácticas para su aplicación en los distintos niveles del sector público -Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y Sector Público Institucional-, así como recomendaciones en materia de contratación pública, fiscalidad y trazabilidad de los ahorros. Con ello, se pretende facilitar la participación ordenada y segura del sector público en el Sistema CAE, contribuyendo a maximizar el valor de los recursos públicos y a reforzar el marco de gobernanza energética nacional.

Desde la Dirección General de Planificación y Coordinación Energética confiamos en que esta guía se convierta en una referencia para las entidades públicas que impulsan actuaciones de eficiencia energética, ayudándolas a traducir el ahorro obtenido en una oportunidad efectiva de gestión patrimonial y de cumplimiento de los objetivos nacionales de ahorro de energía.

El compromiso del sector público con la eficiencia energética no solo refuerza la sostenibilidad económica y ambiental de nuestras instituciones, sino que contribuye de forma directa al proceso de transición energética justa y de neutralidad climática para nuestro país.



Víctor Marcos Morell

*Director General de Planificación y Coordinación Energética
Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico*

ÍNDICE.

	RESUMEN EJECUTIVO.	07
1.	OBJETIVO DE LA GUÍA.	10
2.	SISTEMA CAE: CONCEPTOS PREVIOS Y CONTEXTO.	11
2.1.	Conceptos previos.	11
2.1.1.	Medida de ahorro energético (MAES).	11
2.1.2.	Actuación o mejora de eficiencia energética.	11
2.1.3.	Ahorro de energía final.	12
2.1.4.	Certificado de ahorro de energía.	12
2.1.5.	Intermediario en el Sistema CAE.	13
2.1.6.	Propietario del ahorro de energía final.	13
2.1.6.1.	Supuesto general.	13
2.1.6.2.	Supuestos especiales: contrato de rendimiento energético, concesiones administrativas, contratos de concesión de obra, contratos de concesión de servicios, renting y leasing.	14
2.1.6.3.	Distinción entre agente financiador y propietario del ahorro de energía final.	15
2.2.	Contexto: el sistema CAE.	15
3.	CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL AHORRO DE ENERGÍA FINAL EN EL SECTOR PÚBLICO.	18
4.	REQUISITOS PARA LA TRANSMISIÓN DEL AHORRO ENERGÉTICO.	20
4.1.	Medición del ahorro de energía final.	21
4.2.	Inscripción en el inventario.	22
5.	MECANISMOS DE TRANSMISIÓN DEL AHORRO DE ENERGÍA FINAL.	24
5.1.	Transmisión conforme a la normativa patrimonial del sector público.	26
5.1.1.	Enajenación del ahorro de energía final.	26
5.1.1.1.	Subasta.	26
5.1.1.2.	Adjudicación directa.	28
5.1.1.3.	Concurso.	28
5.1.2.	Otra figura jurídica de la LPAP: Permuta.	29
5.2.	Transmisión integrada en la contratación pública.	30
5.2.1.	Contrato de suministros.	30
5.2.2.	Contrato mixto de obras o servicios y suministros.	32
5.2.3.	Otros contratos.	33
6.	OTROS CASOS ESPECIALES DE TRANSMISIÓN.	34
6.1.	Transmisión del ahorro por parte de las sociedades mercantiles públicas.	34
6.2.	Gestión de la transmisión del ahorro mediante encargo a medio propio o contrato de servicios.	36
7.	COMENTARIOS A TENER EN CUENTA EN LAS NUEVAS LICITACIONES.	37
8.	FISCALIDAD DEL AHORRO DE ENERGÍA FINAL.	38
9.	ÁRBOL DE DECISIÓN.	40

RESUMEN EJECUTIVO.

La presente guía ofrece una herramienta destinada a las entidades del sector público, quienes, tras realizar una inversión en una actuación de eficiencia energética, generan ahorro de energía final susceptible de ser transmitido dentro del sistema de Certificados de Ahorro Energético (CAE). Su objetivo es clarificar el marco normativo aplicable, identificar vías válidas para la cesión del ahorro, y proporcionar criterios prácticos para facilitar su valorización y puesta en el mercado.

Una premisa esencial para comprender el Sistema CAE es la distinción entre el ahorro de energía final -que constituye el resultado técnico y físico de una actuación de eficiencia energética- y el propio certificado -que representa ese ahorro una vez haya sido verificado por los sujetos correspondientes-. Aunque, por regla general¹ **las entidades del sector público no pueden generar ni ser titulares de CAEs, sí pueden ostentar la propiedad del ahorro que los origina.**

La guía concluye que el ahorro de energía final de propiedad de las entidades del sector público tiene la consideración de **bien patrimonial de naturaleza incorporal**, conforme a lo dispuesto en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), sin perjuicio de las normas específicas que puedan establecerse para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Esta calificación implica que **cualquier cesión o disposición del ahorro deberá realizarse mediante algunos de los mecanismos admitidos por dicha normativa**: subasta, adjudicación directa, concurso o, en su caso, permuta, siendo necesaria siempre la previa medición e inscripción del ahorro en el inventario de bienes públicos.

Junto a estos mecanismos patrimoniales, se identifican **determinados supuestos en los que la cesión del ahorro podrá integrarse en la contratación pública** y, para definirlos, se deberá observar la normativa patrimonial y contractual aplicable en cada caso concreto. De manera general, y aplicable a la Administración General del Estado (AGE) y sus entidades institucionales, en **contratos de suministro**, se puede utilizar el ahorro como pago en especie, en muy determinados casos como en los contratos de suministro energético, puesto que deben ser bienes de la misma clase y el objeto del suministro debe responder a la misma naturaleza; en **contratos de servicios o contratos de obra**, su inclusión no resulta posible por ausencia de habilitación legal que lo sustente. Los **contratos mixtos** ofrecen una alternativa flexible, siempre que la prestación principal lo permita y exista un vínculo funcional entre las distintas partes del contrato. Por otra parte, también se desarrolla el caso específico de las sociedades mercantiles de titularidad pública.

Asimismo, la guía propone una serie de recomendaciones orientadas a futuras licitaciones públicas, como la inclusión de una **“cláusula de transmisión de ahorro de energía final”** que determine de forma anticipada quién será el titular del ahorro generado y en qué condiciones podrá cederse posteriormente. Esta cláusula, aunque no constituya un criterio de adjudicación, permitiría dotar de mayor transparencia, seguridad jurídica y coherencia a los procedimientos de contratación pública vinculados a la eficiencia energética. También se recomienda prever como prestación accesoria la obligación de medir y documentar los ahorros obtenidos, con el fin de facilitar su futura inscripción, valorización y cesión.

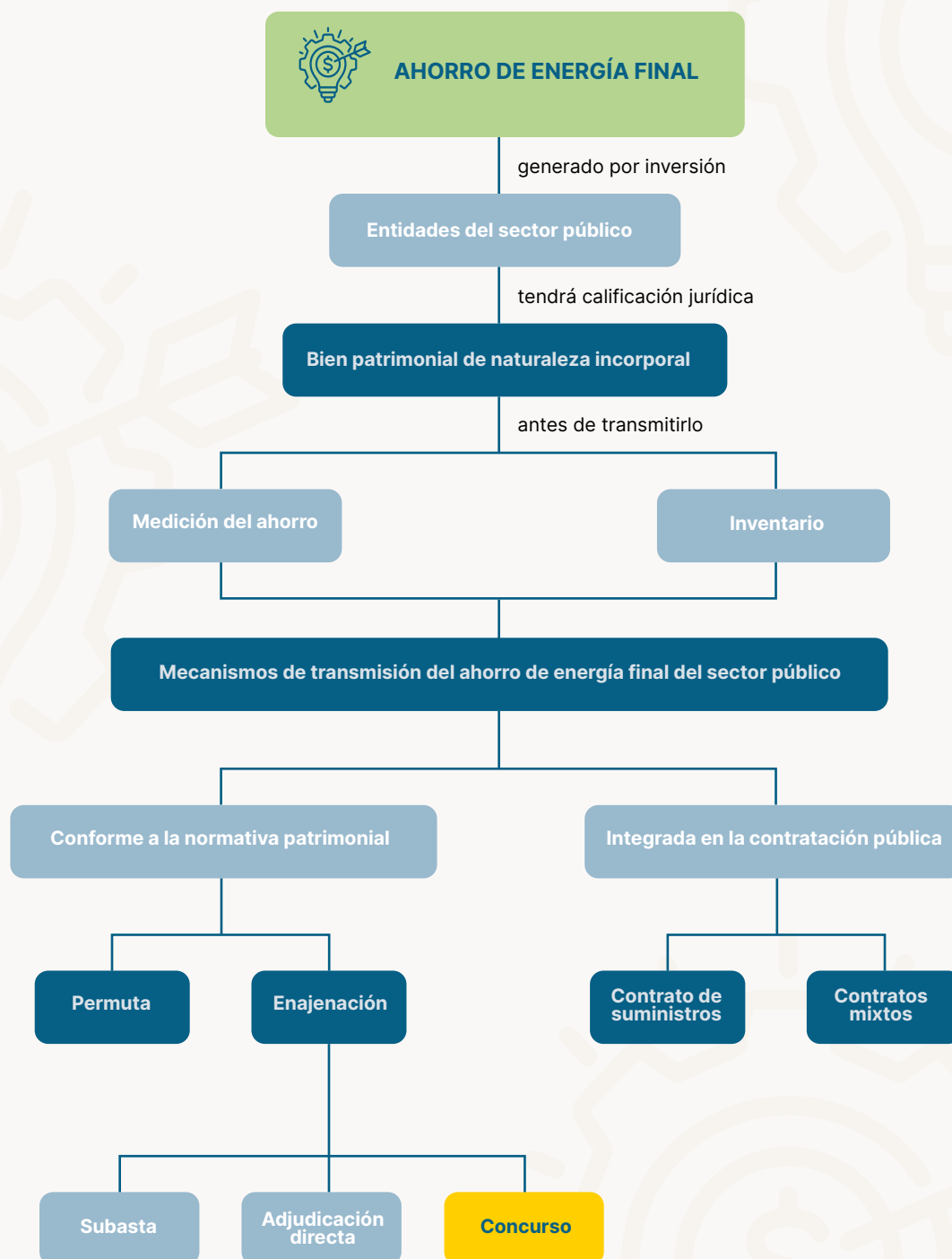
1. En la mayoría de los casos no es habitual que una entidad del sector público actúe como sujeto obligado o delegado. No obstante, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.d) del Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, por el que se establece el sistema de Certificados de Ahorro Energético, una entidad del sector público sí puede asumir la condición de sujeto delegado. Asimismo, existen algunos sujetos obligados que son entidades institucionales del propio sector público.

En cuanto al tratamiento fiscal, se entendería que **la cesión del ahorro de energía final por parte de entidades del sector público a título oneroso podría quedar sujeta al Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), cuando dichas entidades actúen como empresarios o profesionales** según el artículo 5 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre. Esta interpretación se apoya en la Consulta Vinculante V0076-25, de 3 de febrero de 2025, donde la Dirección General de Tributos considera que la cesión del ahorro constituye una prestación de servicios sujeta a IVA entre operadores económicos. No obstante, en los **casos en que la entidad pública no actúe en el ejercicio de una actividad económica, y la operación no quede sujeta a IVA, se entendería aplicable el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP)**, conforme al Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre. Por ello, se recomienda un análisis caso por caso para determinar adecuadamente la fiscalidad aplicable y evitar contingencias tributarias.

Finalmente, la guía incorpora esquemas gráficos que resumen visualmente la naturaleza jurídica del ahorro de energía final y la estructura general del Sistema CAE. En particular, se incluye un árbol de decisión que tiene como objetivo ayudar a las entidades del sector público a identificar de manera clara y ordenada cuál es el procedimiento jurídico más adecuado para la transmisión del ahorro de energía final en función de su origen, estado y contexto administrativo.

Por regla general, salvo algunas excepciones, las entidades del sector público no serán titulares de CAEs, pero sí que podrán ostentar la propiedad del ahorro de energía proveniente de una actuación de eficiencia energética.



Esquema 1 – Resumen general de la Guía.

* Se deberá observar la normativa patrimonial y de contratación pública aplicable a cada caso concreto.



No resulta aplicable en la AGE y sus entidades institucionales. Confirmar para el caso específico de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

1. OBJETIVO DE LA GUÍA.

El objetivo de la presente guía es ofrecer una herramienta práctica y didáctica para las entidades del sector público que, tras realizar actuaciones de eficiencia energética, generan ahorro de energía final susceptible de ser transmitido en el marco del sistema de Certificados de Ahorro Energético (CAE).

A través de esta guía se pretende:



1

Aclarar conceptos clave como el ahorro de energía final, el CAE y su titularidad.

2

Facilitar la comprensión del marco normativo aplicable para la transmisión del ahorro de energía final por parte de las entidades públicas, con especial atención a las particularidades que conlleva la normativa patrimonial pública.



3

Identificar y analizar las principales figuras jurídicas y vías procedimentales que permiten dicha transmisión conforme a la normativa patrimonial y de contratación pública.

4

Proporcionar recomendaciones prácticas que permitan anticipar y facilitar la transmisión del ahorro de energía final en futuras licitaciones públicas.



5

Impulsar una mayor participación del sector público en el Sistema CAE, favoreciendo la puesta en valor del ahorro generado y su utilización como recurso económico.

Así, la guía se orienta a fortalecer la seguridad jurídica y operativa en la gestión del ahorro de energía final en el ámbito público, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos nacionales de eficiencia energética, y fomentando una cultura de aprovechamiento eficaz de los recursos públicos.

2. SISTEMA CAE: CONCEPTOS PREVIOS Y CONTEXTO.

2.1. CONCEPTOS PREVIOS.



Como regla general, **las entidades del sector público no pueden generar ni ser titulares de CAEs**, pero sí ser **propietarias del ahorro de energía final, que podrán ceder a terceros** (sujetos obligados, delegados e intermediarios) en el mercado primario.

2.1.1. Medida de ahorro energético (MAES).

De conformidad con lo dispuesto en Directiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de septiembre de 2023 relativa a la eficiencia energética y en el Real Decreto 56/2016, de 12 de febrero, se entiende por **medidas de ahorro energético** a cualquier actuación o intervención técnica o de gestión, propuesta o identificada en el marco de una auditoría energética, que tiene como finalidad la potencial reducción verificable y cuantificable del consumo de energía final en una instalación, edificio o proceso.

Dicha reducción se califica como potencial ahorro de energía dado que, en la etapa de propuesta o identificación, se trata de una estimación de ahorro basada en un análisis técnico, previa a su efectiva implementación.

2.1.2. Actuación o mejora de eficiencia energética.

En el marco del sistema CAE regulado por el Real Decreto 36/2023, se consideran **actuaciones o mejoras de eficiencia energética** aquellas que generan un ahorro de energía final medible o estimable -que posteriormente será verificado- y que cumplen los requisitos establecidos en dicha norma, ya sea mediante su inclusión en el Catálogo de actuaciones estandarizadas o como actuaciones singulares verificadas.

Es importante destacar que este ahorro tiene un carácter potencial hasta que la actuación o mejora se haya realizado efectivamente.

2.1.3. Ahorro de energía final.

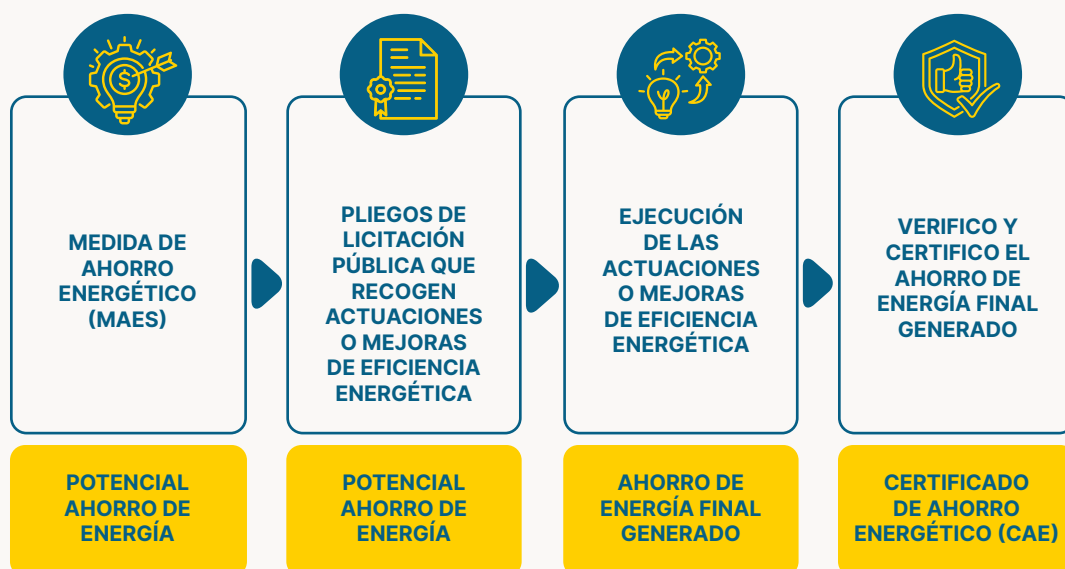
El **ahorro de energía final** se conceptualiza como “la cantidad de energía ahorrada, determinada mediante la medición o la estimación, o ambas, del consumo antes y después de la aplicación de alguna medida de mejora de la eficiencia energética, teniendo en cuenta al mismo tiempo la normalización de las condiciones externas que influyen en el consumo de energía”, ex artículo 2 de la 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.

Resulta esencial **diferenciar entre el ahorro de energía final efectivamente generado y el ahorro de energía final potencial**, entendiendo este último como una expectativa futura de generación de ahorro. Por ejemplo, cuando en una licitación pública se incorpora en los pliegos la posibilidad de alcanzar un ahorro de energía final, dicho ahorro no se considera existente mientras no se haya ejecutado la actuación de eficiencia energética correspondiente. En ese estado, se trata únicamente de una previsión o potencial que, al no haberse materializado ni verificado, no puede dar lugar aún a la emisión de un CAE.

2.1.4. Certificado de ahorro de energía.

Por su parte, **el certificado de ahorro energético**, según el artículo 2.b) del Real Decreto 36/2023, se conceptualiza como el “Documento electrónico que establece el reconocimiento fehaciente del ahorro anual de consumo de energía final derivado de una actuación de eficiencia energética realizada bien de acuerdo con el catálogo al que se refiere el artículo 18 de este real decreto bien bajo la consideración de actuación singular”.

Gráfico 1 – Flujograma desde la MAES hasta el CAE.



2.1.5. Intermediario en el Sistema CAE.

Se entiende por **intermediario** en el Sistema CAE a la persona física o jurídica que actúa como nexo entre el propietario del ahorro de energía final y el sujeto obligado o delegado, facilitando la transmisión del ahorro de energía final. Pueden existir dos modalidades:

- **Intermediario sin propiedad del ahorro**, que actúa como un facilitador que se limita a gestionar, coordinar o mediar en la operación, sin ostentar en ningún momento la propiedad del ahorro de energía final generado.
- **Intermediario con propiedad del ahorro**, que adquiere la titularidad del ahorro de energía final antes de su transmisión al sujeto obligado o delegado. Únicamente puede existir como máximo un intermediario con propiedad del ahorro entre el propietario original del ahorro y el sujeto obligado o delegado solicitante de la emisión de los CAE.

En ambos casos, el intermediario deberá cumplir los requisitos documentales y de trazabilidad exigidos por el sistema CAE y asegurarse de que la operación se realice conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 36/2023, de 24 de enero, y demás normativa aplicable.

2.1.6. Propietario del ahorro de energía final.

2.1.6.1. Supuesto general.

En conformidad con lo previsto en el artículo 2.f) del Real Decreto 36/2023, son propietarios del ahorro de energía final las personas físicas o jurídicas de naturaleza pública o privada que:

- Lleven a cabo la inversión de la actuación en eficiencia energética con la finalidad de obtener un ahorro de energía final, para sí mismos o para terceros.
- Aquellas personas a las que les ha sido cedido el ahorro generado por dicha actuación.

Esto significa que las entidades que conforman el sector público también pueden ser propietarias del ahorro de energía final, es decir, de un ahorro de energía final aún no verificado ni certificado, que podrá ser acreditado como CAE en una fase posterior por los sujetos obligados o delegados que ostenten la titularidad.

Este ahorro de energía final podrá ser cedido a un tercero:

Tabla 1 – Documentos de cesión del ahorro.

Cede ahorros de energía final	Tercero	¿Quiénes son?	Documento de cesión
	Intermediario	Personas -físicas o jurídicas- que facilitan la transmisión, agregación o comercialización de dichos ahorros. Por ejemplo: agentes rehabilitadores, ingenierías, consultorías, etc. Posteriormente -intermediarios con propiedad- podrán transferir los ahorros a un sujeto obligado o delegado para que puedan solicitar la emisión del CAE.	Contrato privado de cesión de ahorros energéticos.
	Sujeto obligado y delegado	Son aquellas personas jurídicas -de naturaleza privada o pública- que pueden solicitar la emisión del CAE ante la autoridad competente.	Convenio CAE.

En cualquiera de los casos, la cesión del ahorro de energía final **debe garantizar la contraprestación y trazabilidad entre las partes.**

2.1.6.2 Supuestos especiales: contrato de rendimiento energético, concesiones administrativas, contratos de concesión de obra, contratos de concesión de servicios, renting y leasing.

Sin perjuicio de lo expuesto, se debe tener en consideración que existen determinadas actuaciones de eficiencia energética que, si bien son promovidas desde la entidad del sector público, la inversión es realizada por el adjudicatario y, por ende, el propietario del ahorro de energía final no será la entidad del sector público.

Entre estos ejemplos tenemos:

Tabla 2 – Supuestos especiales.

Modalidad contractual	Propietario del ahorro de energía final
Contrato de rendimiento energético	Empresa de servicios energéticos (ESE) adjudicatario del contrato público.
Concesión administrativa	Concesionario adjudicatario de la concesión.
Concesiones de obras y servicios	Concesionario adjudicatario de la concesión.
Renting	Proveedor del bien objeto del renting adjudicatario del contrato público.

En este punto, conviene resaltar el caso particular del **leasing** (también conocido como **arrendamiento financiero**) toda vez que, en este supuesto el propietario del ahorro no será el adjudicatario, sino la entidad del sector público contratante, ya que la inversión ha sido financiada por esta última, y, la actuación finalmente se integrará en el patrimonio de la Administración contratante.

2.1.6.3 Distinción entre agente financiador y propietario del ahorro de energía final.

Es muy frecuente que el sector público reciba y gestione subvenciones cuya actividad de fomento consista en la realización de actuaciones de eficiencia energética.

En el supuesto que una Administración Pública efectúe una actuación de eficiencia energética y, para la ejecución de la misma, haya recibido una ayuda, prestación o subvención o incluso crédito procedente de un agente financiador, será propietario del ahorro de energía final la misma Administración Pública que realice tal actuación.

Por ejemplo, si una Diputación Provincial otorga una subvención nominativa mediante del 100 % del coste de la actuación a un Ayuntamiento para la realización de mejoras en la envolvente de edificios municipales, el propietario del ahorro de energía será el Ayuntamiento que ejecuta para sí mismo la actuación.

No obstante, siguiendo el ejemplo, cuando la actuación de eficiencia energética haya sido ejecutada por la Diputación Provincial sobre un bien del Ayuntamiento, articulándose la colaboración mediante un convenio, el propietario del ahorro de energía final será la Diputación Provincial, puesto que realiza la actuación de eficiencia energética para un tercero.

En los contratos de rendimiento energético (CRE), el ahorro de energía final pertenece a la empresa de servicios energéticos (ESE) adjudicataria del contrato público, al ser esta quien realiza la inversión y asume el riesgo asociado a la obtención del ahorro.



2.2. CONTEXTO: EL SISTEMA CAE.

La eficiencia energética es un aspecto esencial en la estrategia europea y española para el crecimiento sostenible, al contribuir simultáneamente a la reducción de emisiones y al impulso de la competitividad económica. Así, la vigente Directiva (UE) 2023/171 de Eficiencia Energética (DEE) busca en el sector público la ejemplaridad de sus actuaciones de eficiencia energética y esto se pone de manifiesto en la exigencia de los objetivos de ahorro de consumo de energía (artículo 5) y de rehabilitación de sus edificios (artículo 6). En este contexto, las Administraciones Públicas, como garantes del interés general y responsables de gestionar una parte significativa del consumo energético, desempeñan un papel clave para alcanzar los objetivos propuestos.

Aunado a lo anterior, el artículo 8 de la actual DEE ha incrementado notablemente los objetivos de ahorro de energía final que deben alcanzar todos los Estados miembros en el periodo 2021-2030.

Para dar cumplimiento a estos compromisos, en España se ha articulado un **Sistema de Obligaciones de Eficiencia Energética (SNOEE)** a través de la Ley 18/2014, de 15 de octubre. Su artículo 69 establece, a través del SNOEE, una cuota anual de ahorro energético a las empresas comercializadoras de gas y electricidad, los operadores al por mayor de productos petrolíferos y de gases licuados del petróleo. Estas obligaciones se materializan, por defecto, mediante una contribución financiera anual al **Fondo Nacional de Eficiencia Energética (FNEE)**, calculada en función de las ventas del ejercicio anterior.

No obstante, la propia Ley 18/2014, en su artículo 71.2, contempla también un **mecanismo alternativo que permite a los sujetos obligados acreditar directamente la consecución de ahorro energético. Este mecanismo se basa en la presentación de Certificados de Ahorro Energético (CAE)**, que reflejan el ahorro conseguido a través de la ejecución de actuaciones de eficiencia energética. Con ello, se facilita el cumplimiento de las obligaciones al menor coste posible, al tiempo que se generan mejoras reales en sectores clave como la edificación, la industria, el transporte o los servicios. El sistema CAE representa, por tanto, una herramienta estratégica para alcanzar los objetivos europeos, movilizar inversión privada y fomentar una economía más eficiente y sostenible en el uso de la energía.

Para el desarrollo de esta guía, resulta fundamental comprender dos conceptos claves que constituyen su base: **ahorro de energía final** y **CAE**.

Como se ha señalado, el ahorro de energía final es la cantidad de energía ahorrada tras la actuación en materia de eficiencia energética. **El ahorro de energía final, una vez es sometido al proceso de verificación a solicitud de los sujetos obligados y delegados del sistema -únicos habilitados para ello-, podrá ser reconocido, dando lugar al CAE.** Este certificado, por tanto, debe reflejar los ahorros anuales de consumo de energía final reconocidos como resultado de las inversiones realizadas en actuaciones de eficiencia energética, las cuales deben cumplir con los principios y la metodología de cálculo de ahorro de energía establecidos en la normativa aplicable.

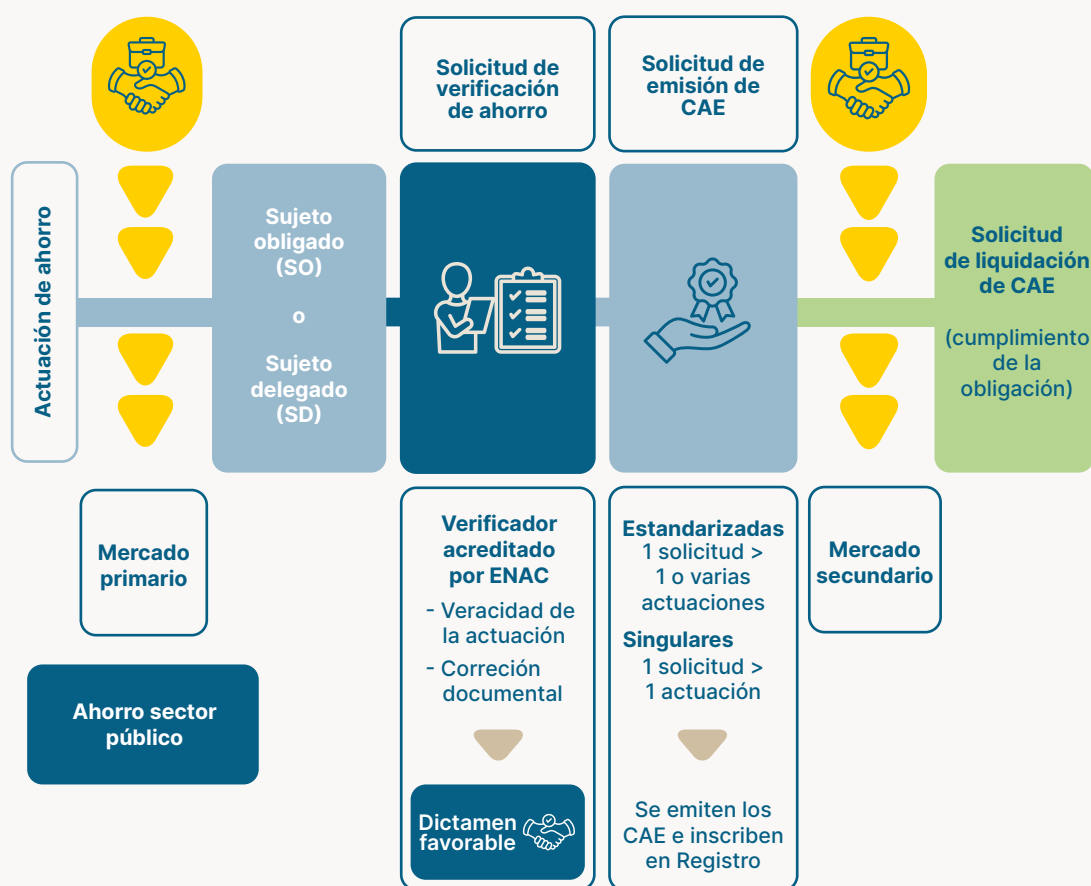
Gráfico 2 – Relación entre ahorro y CAE.



El CAE -y no el ahorro de energía final- será lo que finalmente el sujeto obligado, por sí mismo o a través del sujeto delegado, liquidará contra la obligación de eficiencia energética.

De tal forma que -reiteramos- **en el caso de las entidades del sector público**³, por regla general, no pueden generar ni ser titulares de CAEs, pero sí **pueden ser propietarios del ahorro de energía final** como consecuencia de sus inversiones en actuaciones de eficiencia energética. Este ahorro puede ser posteriormente **cedido a terceros habilitados** (intermediarios, sujetos obligados o delegados) en el marco del mercado primario.

Gráfico 3 – Sistema CAE.



3. Conviene aclarar que cuando se utilice el término entidades del sector público a efectos de esta guía, se entiende que comprende a los distintos niveles de la administración pública incluyendo, por un lado, a la Administración General del Estado (AGE) y sus entidades instrumentales –organismos autónomos, agencias estatales, entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles públicas, fundaciones y universidades-; por otro lado, las Comunidades Autónomas y sus respectivas entidades instrumentales o vinculadas; y, finalmente, las entidades locales (ayuntamientos, diputaciones, cabildos y consejos insulares) junto con sus entes dependientes o participados.

3. CALIFICACIÓN JURÍDICA DEL AHORRO DE ENERGÍA FINAL EN EL SECTOR PÚBLICO.



El ahorro de energía final generado por las **entidades del sector público** tiene, con carácter general, la consideración de **bien patrimonial de naturaleza incorporal**. Esto implica que su transmisión debe ajustarse a la normativa patrimonial aplicable (LPAP o normativa autonómica/local).

Tal como se ha señalado, las entidades del sector público pueden ostentar la titularidad del ahorro de energía final en aquellas actuaciones en las que sean responsables de la inversión de las actuaciones de eficiencia energética. En consecuencia, al tener la consideración de propietarios del ahorro, resulta fundamental conocer los mecanismos jurídicos disponibles para su transmisión en el marco del sistema CAE.

Para ello, como paso previo, es necesario determinar la calificación o naturaleza jurídica del ahorro energético, ya que de esta dependerá la identificación régimen jurídico aplicable, así como de los instrumentos válidos para su cesión o comercialización. Al tratarse de un bien de titularidad de una entidad del sector público, su gestión queda sujeta a la normativa patrimonial correspondiente, en particular a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas⁴ (en adelante, LPAP), y, en su caso a las normas patrimoniales de las comunidades autónomas o entidades locales.

Conforme al artículo 3 de la LPAP, “el patrimonio de las Administraciones públicas está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o aquel en virtud del cual les hayan sido atribuido”. En este marco, **el ahorro de energía final** tiene, con carácter general, la condición de **bien patrimonial o de dominio privado** (también denominado “de propios” en el ámbito local) conforme a la clasificación prevista en la legislación patrimonial aplicable.

4. Al respecto se debe tener en cuenta la Disposición Final Segunda de la Ley 23/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas que recoge los artículos que tienen carácter de legislación básica, es decir, normas mínimas comunes que deben respetar todas las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, sin perjuicio del desarrollo de su propia normativa patrimonial.

En particular, para la Administración General del Estado (AGE) y sus entidades instrumentales, el ahorro de energía final debe calificarse como un **bien patrimonial de naturaleza incorporal**, conforme al artículo 7.2 de la LPAP.

Son **notas características** que sustentan su naturaleza patrimonial:

- **Explotación económica.** El ahorro energético es susceptible de monetización a través de la cesión del ahorro de energía final dentro sistema CAE, pudiendo generar ingresos para el erario público. Esta posibilidad de rendimiento económico es una de las notas propias de los bienes patrimoniales y se encuentra alineada con los principios de eficiencia y rentabilidad en la gestión del patrimonio público. Además, puede actuar como un mecanismo de incentivo especialmente relevante en aquellas administraciones con caja propia, al suponer un ingreso directo derivado de la cesión del ahorro.
- **Naturaleza incorporal.** Se trata de un bien intangible, sin soporte físico, como ocurre con los derechos de emisión o los derechos de propiedad intelectual, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.2. de la LPAP.
- **Calificación patrimonial general.** Según el artículo 16 de la LPAP, todos los bienes y derechos adquiridos por las Administraciones Públicas, tienen, con carácter general, naturaleza patrimonial, salvo que se acuerde expresamente su afectación al uso general o al servicio público.
- **No afectación al uso general ni vinculación directa a fines públicos.** El ahorro energético final no cuenta con una previsión normativa que lo vincule al uso general ni a un servicio público determinado, por lo que no puede calificarse como bien demanial o de dominio público. Tampoco constituye, por sí mismo, un instrumento esencial para el cumplimiento de fines administrativos, lo que dificulta su afectación expresa mediante acto administrativo.

Notas características que sustentan su naturaleza patrimonial:

1. **Explotación económica.**
2. **Naturaleza incorporal.**
3. **Calificación patrimonial general.**
4. **No afectación al uso general ni vinculación directa a fines públicos.**



4. REQUISITOS PARA LA TRANSMISIÓN DEL AHORRO ENERGÉTICO.

Gráfico 4 – Requisitos previos.



La transmisión del ahorro de energía final por parte de entidades del sector público requiere el cumplimiento de determinados requisitos jurídicos y técnicos, con el fin de garantizar la trazabilidad, validez y reconocimiento de dicho ahorro dentro del Sistema CAE. Solo aquellos ahorros que estén correctamente medidos, documentados e inscritos en el inventario correspondiente podrán ser objeto de cesión válida a sujetos obligados, delegados o intermediarios y, por tanto, transformarse -finalmente- en CAEs reconocidos.

En este apartado se abordan los dos requisitos esenciales y previos para que los ahorros puedan ser efectivamente transmitidos en el mercado CAE.

4.1. MEDICIÓN DEL AHORRO DE ENERGÍA FINAL.

Todo proceso de transmisión de ahorro energético comienza necesariamente por su medición. Medir el ahorro significa cuantificar técnicamente la reducción de consumo energético atribuible a una actuación concreta de eficiencia, bajo una metodología reconocida por el Sistema CAE. Sin medición contrastada -para que luego pueda ser verificada-, no existe ahorro jurídicamente válido ni susceptible de cesión.



Ambas vías deben asegurar que el ahorro:

- (i) sea técnicamente justificable;**
- (ii) pueda ser verificado por terceros; y,**
- (iii) permita su posterior inscripción en el Inventario.**

Para ello, el Sistema CAE contempla dos vías para medir el ahorro de energía final en función de la actuación realizada:

- **Actuación estandarizada (fichas del catálogo de medidas estandarizadas)**⁵. Se aplica a actuaciones tipo recogidas en el catálogo oficial aprobado por el Ministerio. Estas fichas recogen valores de ahorro predefinidos para actuaciones comunes (por ejemplo, sustitución de luminarias, calderas, aislamiento térmico, etc.).
- **Actuación singular**. Se aplica a actuaciones que, por sus características técnicas, no pueden encajar en una ficha del catálogo. Esta metodología debe garantizar la existencia de una línea base justificada, evitar la doble contabilización y permitir la verificación independiente del ahorro obtenido

Ambas vías deben asegurar que el ahorro: (i) sea técnicamente justificable; (ii) pueda ser verificado por terceros; y, (iii) permita su posterior inscripción en el Inventario.

Para atribuir valor al ahorro de energía final se requiere, al menos, la siguiente **información mínima**:

- **Identificación y cuantificación del ahorro**. Descripción precisa de la actuación, su ubicación y el volumen de energía ahorrada, con indicación del año de generación. Se debe recordar que los ahorros solo tienen valor durante los tres años siguientes a la puesta en marcha de la actuación, en este punto, se debe resaltar lo recogido en el artículo 14.9.j) de la Orden TED/815/2023, de 18 de julio. Así:

Únicamente se tendrán en cuenta aquellas actuaciones que comenzaron con posterioridad al 26 de enero de 2023. La fecha de inicio de la ejecución de la actuación de eficiencia energética será la fecha más temprana entre las siguientes dos:

- ✓ La fecha de inicio de los trabajos u obras conducentes a la consecución del ahorro de energía.
- ✓ La fecha del primer compromiso en firme para el pedido de equipos u otro compromiso que haga irreversible la inversión, esto es, con la firma del contrato.

5. Para más información se puede visitar las fichas vigentes publicadas en la página del Ministerio: <https://www.miteco.gob.es/es/energia/eficiencia/cae/catalogo-de-fichas/catalogo-vigente-de-fichas.html>

Además, en cuanto a la fecha de **finalización de la ejecución de la actuación de eficiencia energética, esta será la fecha en la que la actuación se haya completado y en su caso, puesto en marcha**, siempre y cuando las medidas que suponen ahorros de energía estén activas. Se debe tener en cuenta que un **CAE podrá ser registrado hasta tres años después de haberse realizado la actuación que generó el ahorro de energía certificado y hasta el 31 de diciembre de 2030.**

- **Justificación documental.** Documentación que justifique que los ahorros se han llevado a cabo y que dependerá en función del tipo de medición empleada (estandarizada o singular).

Ejemplo práctico:

Un ayuntamiento lleva a cabo una actuación de eficiencia energética consistente en la sustitución del sistema de iluminación exterior permanente en horario nocturno en una zona urbana incluida dentro del ámbito de aplicación de la ITC-BT-09 del Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión (REBT).

Dado que se trata de una medida contemplada en el catálogo oficial del sistema CAE, el ahorro se cuantifica mediante la ficha estandarizada TER180.

Esta ficha establece un método de cálculo basado en la diferencia de potencias entre las luminarias antiguas y las nuevas, considerando el número de unidades sustituidas y las horas anuales de funcionamiento. El valor del ahorro energético anual se calcula utilizando las fórmulas y parámetros técnicos indicados en la ficha, y se presenta acompañado de la documentación justificativa requerida: memoria técnica, facturas, certificados eléctricos, datos de potencia y tiempo de funcionamiento, así como información sobre el sistema de control y regulación instalado.



4.2. INSCRIPCIÓN EN EL INVENTARIO.

Una vez medido y documentado el ahorro de energía final, el siguiente paso imprescindible para su transmisión en el marco del Sistema CAE es su inscripción en el Inventario de Bienes y Derechos de la Administración Pública correspondiente. Esta inscripción constituye el reconocimiento formal del ahorro como bien patrimonial, permitiendo garantizar su trazabilidad, legitimidad y gestión conforme al ordenamiento jurídico.

El procedimiento de inscripción en el inventario deberá realizarse conforme a la normativa patrimonial vigente que resulte aplicable en función de la entidad del sector público de la que se trate:

- En el caso de la AGE, se aplicará lo dispuesto en la LPAP.
- En el caso de las entidades de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, se estará a lo dispuesto en sus respectivas normas patrimoniales propias, teniendo en cuenta el carácter básico y supletorio de la LPAP de conformidad con lo previsto en su Disposición Final Segunda.

De conformidad con los artículos 32 a 35 de la LPAP, deben observarse los siguientes aspectos claves:

- Las Administraciones Públicas están **obligadas a inventariar todos los bienes y derechos que integren su patrimonio** con el suficiente nivel de detalle para permitir su identificación, situación jurídica y destino o uso.
- Cada bien inventariado debe incorporar una **descripción técnica clara**, que en el caso del ahorro energético final puede expresarse del siguiente modo:

“Propiedad incorporeal: ahorro de energía final. Bien de naturaleza patrimonial consistente en el ahorro de energía final de XXXX kWh/año, obtenido mediante la actuación de eficiencia energética XXX, ejecutada en fecha XX/XX/XXXX”.

- Como se observa, se debe indicar la **estimación del ahorro (kWh/año) calculada conforme a la metodología empleada** (ficha estandarizada o actuación singular).
- De acuerdo con el artículo 32.3 de la LPAP, se incluirán los datos necesarios para la gestión del bien, incluidos aquellos que den lugar a anotaciones contables conforme al Plan General de Contabilidad Pública. El **valor económico del ahorro puede estimarse utilizando como referencia el [panel interactivo de seguimiento del Sistema CAE](#), actualizado mensualmente** por el MITERD, donde se refleja, entre otros aspectos, el precio medio de transmisión de CAE.
- De conformidad con lo dispuesto en la normativa patrimonial aplicable para cada entidad del sector público -ya sea de la AGE, Comunidad Autónoma o entidad local-, se deberá observar si existe la obligación de notificar a la Dirección General del Patrimonio del Estado -o a su homóloga autonómica o local- acerca de cualquier hecho que afecte la situación jurídica o física del bien (artículo 34 de la LPAP).
- Antes de proceder a su transmisión, el bien patrimonial debe encontrarse libre de cargas o limitaciones que puedan afectar su transmisión, debiendo quedar claramente definida su titularidad y situación jurídica. En este sentido, resulta imprescindible la depuración previa de su situación física y legal, de conformidad con la normativa patrimonial aplicable a la entidad propietaria del ahorro.
- Conforme al artículo 35.1 de la LPAP no podrán realizarse actos de disposición o gestión sobre un bien patrimonial si no se encuentra debidamente inscrito en el Inventario. Esto incluye la cesión del ahorro de energía final a terceros en el marco del Sistema CAE.

5. MECANISMOS DE TRANSMISIÓN DEL AHORRO DE ENERGÍA FINAL.

Una vez determinado que el ahorro de energía final tiene la naturaleza de **bien patrimonial de carácter incorporal** y, además, ha sido debidamente **medido, documentado e inscrito en el Inventario** correspondiente, su transmisión a terceros deberá ajustarse a algunos de los mecanismos jurídicos previstos en la normativa patrimonial y de contratación pública aplicable.

La posibilidad de ceder el ahorro a sujetos obligados, delegados o intermediarios en el mercado del Sistema CAE no habilita per se una cesión libre, sino que exige respetar los procedimientos administrativos y patrimoniales que rigen la disposición de bienes del sector público. En consecuencia, la Administración deberá seleccionar, en función del contexto y del marco normativo correspondiente, el instrumento jurídico adecuado para formalizar la transmisión del ahorro.

En términos generales, la transmisión del ahorro de energía final susceptible de ser acreditado como CAE por parte de las entidades del sector público puede articularse mediante dos grandes bloques normativos, en función de la naturaleza del negocio jurídico y del carácter patrimonial del ahorro:

● Transmisión conforme a la normativa patrimonial.

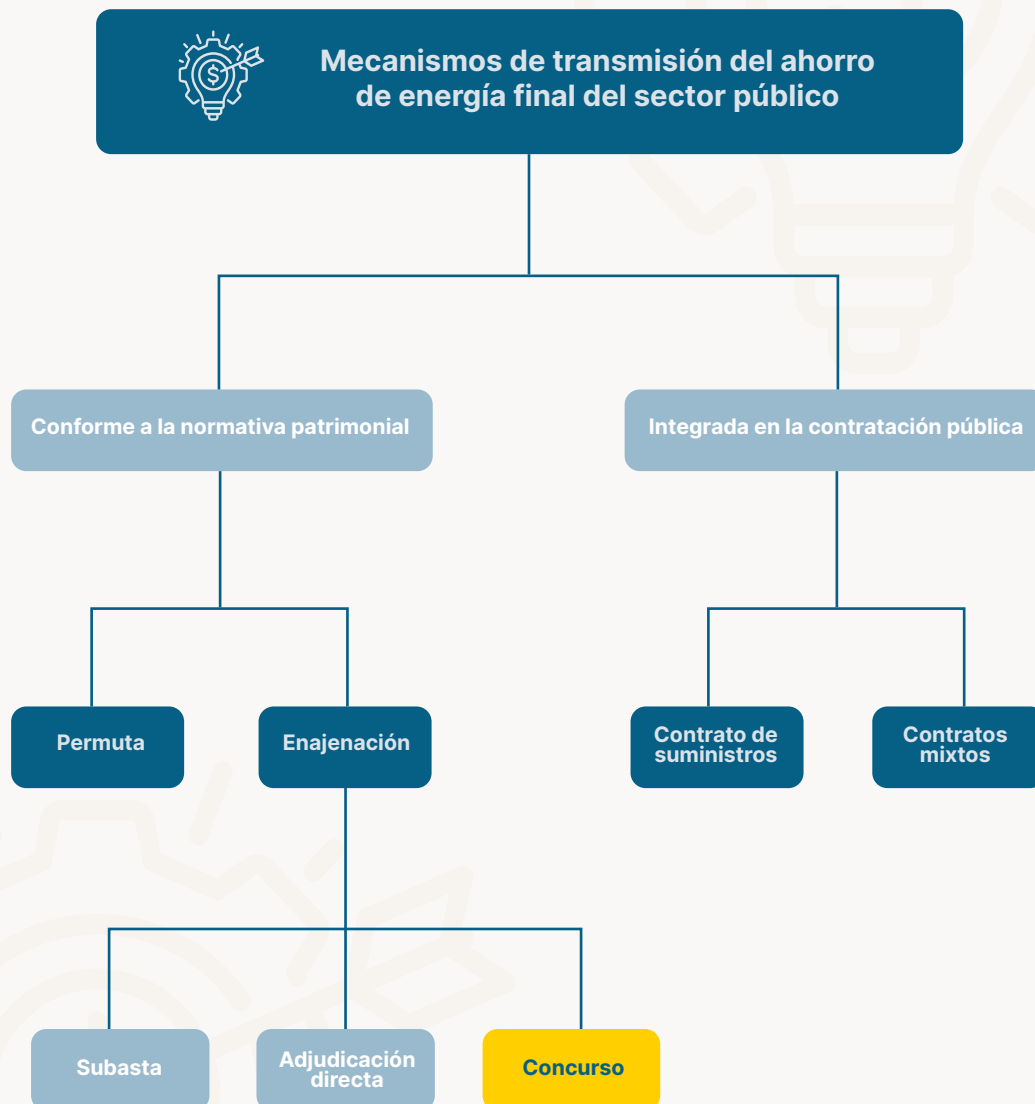
La transmisión de los bienes patrimoniales de la Administración Pública requiere la aplicación de la LPAP (y las normativas patrimoniales de las Comunidades Autónomas o Entidades Locales, en caso corresponda). En dicha normativa se regulan expresamente los siguientes mecanismos.

- **Enajenación**, conforme a lo dispuesto en la normativa patrimonial (LPAP y normativa autonómica o local aplicable), mediante mecanismos como la **subasta**, el **concurso** o la **adjudicación directa**.
- **Permuta**, como figura jurídica también regulada en la normativa patrimonial, que permite intercambiar el ahorro por otros bienes o derechos.

● Transmisión integrada en los contratos administrativos.

Sin perjuicio de lo anterior, la transmisión del ahorro de energía final puede incorporarse también como elemento contractual en determinados contratos del sector público, siempre que ello sea compatible con la LCSP.

En los apartados siguientes se analizan en detalle cada una de estas fórmulas, identificando sus características, requisitos y posibles aplicaciones dentro del Sistema CAE.

Esquema 2 – Mecanismos de transmisión del ahorro.

5.1. TRANSMISIÓN CONFORME A LA NORMATIVA PATRIMONIAL DEL SECTOR PÚBLICO⁶.

5.1.1. Enajenación del ahorro de energía final.

La enajenación es el mecanismo jurídico por excelencia para la transmisión de bienes patrimoniales por parte de las Administraciones Públicas, y puede aplicarse a la cesión del ahorro de energía final -no verificado ni certificado como CAE⁷- en tanto que este tiene naturaleza de bien patrimonial incorporal.

Conforme al artículo 131 de la LPAP, los **bienes patrimoniales que no sean necesarios para el ejercicio de competencias públicas pueden ser enajenados mediante negocio jurídico oneroso**, tal como recoge el artículo 132 de la misma Ley. La enajenación podrá realizarse a través de subasta pública, adjudicación directa o concurso, de acuerdo con lo establecido en la normativa patrimonial estatal, autonómica o local aplicable.

Además, según el artículo 9.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), este tipo de relaciones jurídicas patrimoniales se encuentran expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la ley de contratos, por lo que se regirán exclusivamente por las normas patrimoniales correspondientes.

El marco normativo aplicable distingue entre:

- **Normativa estatal:** artículos 131 a 144 LPAP, con especial atención al artículo 144 para la enajenación de derechos de propiedad incorporal como el ahorro de energía final.
- **Normativa autonómica y local:** regímenes específicos sobre gestión patrimonial, con aplicación supletoria de la LPAP y su reglamento.

A continuación, se desarrollan las principales modalidades de enajenación previstas en la normativa patrimonial de la Administración General del Estado, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas y Entidades Locales deban atenerse a lo dispuesto en sus respectivas normativas patrimoniales, que podrán establecer requisitos adicionales o procedimientos diferenciados:

5.1.1.1. Subasta.

La subasta pública constituye la forma ordinaria y preferente de enajenación de bienes patrimoniales, incluida la transmisión de derechos de propiedad incorporal como el ahorro energético (artículo 144.3 de la LPAP). La subasta puede realizarse por **bienes individualizados o por lotes**, y debe ajustarse a los **principios de publicidad, concurrencia y objetividad**. La adjudicación recae en la **oferta económica más ventajosa**, aunque pueden incorporarse una pluralidad de criterios de valoración si así se establece expresamente; así como también criterios de capacidad previos (como lo son la solvencia técnica y profesional y, la solvencia económica y financiera); además de garantías provisionales o definitivas.

La subasta se aplicará salvo que concurran las circunstancias que permitan acudir a la adjudicación directa. Su procedimiento, en lo no regulado por la LPAP, se ajustará supletoriamente a las normas de preparación y adjudicación de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, pudiendo exigirse requisitos de solvencia técnica, profesional o económica.

6. Las previsiones recogidas en este apartado se refieren a la AGE y sus entidades institucionales, de conformidad con lo dispuesto en la LPAP. En el caso de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, deberá atenderse a lo previsto en su normativa patrimonial específica, la cual puede establecer condiciones distintas o menos restrictivas.

7. Se recuerda que los ahorros verificados y certificados como CAE, únicamente podrán ser de titularidad de los sujetos delegados u obligados.

En el contexto del Sistema CAE, la subasta podría instrumentarse mediante un Convenio CAE -si el adjudicatario es un sujeto obligado o delegado- o un acuerdo de cesión privado -si el adjudicatario es un intermediario-, siempre que permita dejar constancia de la cesión de titularidad, del precio y de su vinculación o no con la posterior emisión de los certificados de ahorro energético. La formalización del contrato de enajenación equivaldrá al acuerdo de cesión privado. Asimismo, con el fin de facilitar la trazabilidad, gestión y cesión posterior del ahorro susceptible de ser certificado, se recomienda incorporar un anexo que recoja la información mínima requerida conforme al artículo 11.2 de la Orden TED/815/2023, de 18 de julio⁸.

Otro punto importante a tener en cuenta en este mecanismo es el referido al precio, toda vez que este debe ser cierto (por ejemplo, bajo la fórmula de € x kWh de ahorro de energía final). Al respecto, se pueden dar los siguientes escenarios:

Gráfico 5 – Posibles escenarios en los pliegos.

1



Enajenación del ahorro de energía final con independencia de cuánto ahorro se verifique posteriormente y se convierta en CAE. Tanto la Administración Pública como el adjudicatario asumen el riesgo de sobreestimación o subestimación.

2



Enajenación del ahorro de energía final estableciéndose una cláusula de ajuste a través de la cual se establece un mecanismo de restitución o compensación si el volumen de ahorro certificado difiere del inicialmente enajenado. Por ejemplo, cuando puedan emitirse más CAE de los previstos inicialmente con el ahorro de energía final subastado o viceversa. Puede fijarse, por ejemplo, un margen de tolerancia entre el +/- 5 %.

3



Enajenación del ahorro de energía final con pago del precio aplazado hasta la efectiva verificación y certificación del ahorro de energía final mediante la emisión del CAE, de modo que únicamente se pague por cada CAE verificado. Como variante, se puede contemplar también la posibilidad de establecer el precio del contrato por tramos, vinculado al número de CAEs que finalmente se puedan emitir con el ahorro de energía final verificado.

8. El citado artículo recoge el contenido mínimo que debe contener todo convenio CAE o acuerdo privado de cesión del ahorro.

5.1.1.2. Adjudicación directa⁹.

La adjudicación directa es una excepción al procedimiento general de subasta, aplicable únicamente cuando concorra alguno de los supuestos tasados en el artículo 137.4 de la LPAP, tales como:

- Cuando el adquirente sea otra Administración Pública o cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público.
- Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida.
- Cuando fuera declarada desierta la subasta o concurso promovidos para la enajenación o éstos resultasen fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de los mismos.
- Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.

En el contexto del ahorro de energía final, la adjudicación directa ofrece flexibilidad operativa, toda vez que dicho ahorro podrá ser enajenado a favor de otra entidad del sector público (agencias, sociedades mercantiles, entre otras) que puede hacer las veces de intermediaria -propietaria- y/o agregadoras de ahorro de energía final. Por ejemplo, en supuestos de agregación de ahorros a nivel provincial o autonómico mediante Diputaciones Provinciales o entes públicos instrumentales, así, estas entidades podrán adquirir el ahorro de varios municipios para su posterior cesión conjunta, facilitando precios más competitivos.

Además, debe tenerse en cuenta que la normativa autonómica o local aplicable en cada caso concreto puede prever condiciones menos restrictivas en determinadas situaciones. Un ejemplo ilustrativo es el de las entidades locales de la Comunidad Foral de Navarra, cuya Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local, establece en su artículo 134.4 que “tratándose de (...) propiedades inmateriales podrá acordarse la enajenación directa por motivos de interés público debidamente razonados y justificados”, sin acotarlo necesariamente a otras entidades del sector público.

5.1.1.3. Concurso.

De conformidad con la doctrina, la enajenación mediante concurso constituye una alternativa al procedimiento de subasta, especialmente útil cuando la Administración desea valorar elementos distintos al precio, como la solvencia técnica del adquirente, su experiencia en la gestión de ahorros energéticos, la trazabilidad ofrecida, entre otros.

En el ámbito de la AGE, la enajenación de derechos de propiedad incorporal, como el ahorro de energía final, debe realizarse mediante subasta, tal y como establece el artículo 144.3 de la LPAP. Dicho precepto no contempla el concurso como procedimiento válido para este tipo de bienes, por lo que únicamente serían admisibles la subasta y, en los casos taxativamente previstos, la adjudicación directa 137.4 de la LPAP.

No obstante, algunas Comunidades Autónomas y Entidades Locales podrían prever la enajenación mediante concurso en sus respectivas normativas patrimoniales, siempre que así se disponga expresamente.

En resumen, las tres modalidades se distinguen de la siguiente manera:

9. A este respecto, debe recordarse que, con carácter general, las Entidades Locales no tienen prevista la adjudicación directa de carácter oneroso en su régimen jurídico patrimonial, permitiéndose únicamente la cesión gratuita salvo habilitación expresa.

Tabla 3 – Resumen de los diferentes mecanismos de enajenación.

Prestaciones (dos o más)	Descripción	Aplicación	Ventajas
 Subasta	Procedimiento ordinario. Se adjudica a quien presente la oferta económica más ventajosa.	Procedimiento estándar salvo que concurren causas justificadas para adjudicación directa o concurso.	Transparencia y concurrencia. Fácil comparación de ofertas. Precio cierto y objetivo.
 Adjudicación directa	Procedimiento excepcional permitido por supuestos tasados (destinatario público, desierta subasta, etc.).	Caso más común: enajenación a otra Administración Pública, ente instrumental o entidad sin ánimo de lucro.	Rapidez y flexibilidad. Viable para agregadores públicos (diputaciones, consorcios, etc.).
 Concurso	Se valoran múltiples criterios (no solo precio): solvencia técnica, compromiso ambiental, trazabilidad, etc. Permitido según la normativa patrimonial aplicable.	Cuando se desee valorar aspectos cualitativos o estratégicos en la transmisión del ahorro.	Adaptable a objetivos estratégicos. Permite incluir requisitos técnicos, sociales o ambientales.

5.2. TRANSMISIÓN INTEGRADA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

La contratación pública puede ofrecer un caso complementario -aunque no autónomo ni sustitutivo- para la transmisión del ahorro de energía final generado por una Administración Pública, **siempre que se integre de forma justificada y legal en el objeto de contrato del contrato y se respeten las limitaciones impuestas por la LCSP y la normativa patrimonial aplicable.**

La LCSP regula contratos que, por su naturaleza, permiten prever mecanismos de pago parcial en especie, la integración funcional de varias prestaciones (contrato mixto) o, incluso, la utilización del ahorro generado como elemento económico vinculado a la ejecución contractual.

Para mejor entendimiento, se realizará el análisis de conformidad con cada uno de los tipos contractuales reconocidos por la LCSP y su encaje jurídico aplicable:

5.2.1. Contrato de suministros.

El contrato de suministros, regulado en el Capítulo IV de la LCSP, puede permitir, en determinados supuestos, la **integración del ahorro de energía final como forma de pago parcial en especie**, siempre que se respeten las condiciones establecidas en la propia Ley.

Conforme al artículo 102.2 y el artículo 302 de la LCSP, el pago del precio un contrato de suministros puede satisfacerse **parcialmente mediante la entrega de bienes patrimoniales de la misma clase**, en lugar de hacerlo exclusivamente en metálico. Esta posibilidad está limitado a un máximo del 50% del precio total del contrato, y debe cumplir los siguientes requisitos:

- Estar **previsto expresamente en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP)**.
- Justificarse **por razones técnicas o económicas** en el expediente de contratación.
- Incorporarse claramente a las ofertas económicas de los licitadores.

Esto supone que, el ahorro de energía final, al ser bien patrimonial incorporable debidamente medido e inscrito en el inventario, puede ser entregado al adjudicatario como parte del pago por el suministro de bienes, siempre que se cumplan las citadas condiciones. Así, la entrega de estos bienes implica su baja en el inventario y supone un elemento económico valorable en el proceso de adjudicación.

Ahora bien, el empleo del ahorro de energía final como pago en especie no puede efectuarse en todos los tipos de contratos, ni siquiera para todos los contratos de suministro. ¿Por qué? Por la limitación preceptuada en el apartado 1º del artículo 302 de la LCSP: **la entrega de bienes como pago del precio total del suministro debe realizarse por otros de la misma clase, por lo que el ahorro de energía final constituido por la suma de los kilovatios hora ahorrados de energía sólo puede ser entregado como pago a cambio del suministro de energía expresado igualmente en kilovatios hora.**

La entrega de ahorro de energía como pago en especie debe vincularse al objeto del contrato de suministro, a su función económica y naturaleza jurídica.

Aunado a lo anterior, la particularidad del pago mediante la entrega de otros bienes también tiene su **relevancia a efectos contables y de gestión del expediente de contratación**. Ha de recordarse que el artículo 116 de la LCSP indica que, además de la justificación de la necesidad y los logros, al expediente se incorporará el certificado de existencia de crédito.

Así pues, **la entrega de otros bienes como pago del precio total no ha de afectar a la retención del crédito y la emisión de dicho certificado**. De acuerdo con el apartado 1º del artículo 302 de la LCSP, el pago mediante la entrega de bienes debe vincularse a la fase de ejecución del gasto de compromiso o disposición de gasto (Fase "D"), lo cual supone una diferencia del criterio general dispuesto en el artículo 27.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en cuanto preceptúa que las obligaciones reconocidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, sin que puedan atenderse obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados. **El compromiso de gasto se limitará al importe que, del precio total del contrato, no se satisfaga mediante la entrega de bienes al contratista.**

Si bien, ha de comentarse la casuística examinada sobre el pago mediante la entrega de otros bienes. En diversas ocasiones, la entrega de bienes como pago en especie se realiza mediante dos facturas, una por el importe total del suministro efectuado por la entidad adjudicataria y otra factura de abono por el importe relativo a la entrega de bienes.

Consideraciones claves:

- ▶ La entrega del ahorro al adjudicatario se articula como parte del precio del contrato, permitiendo a la Administración:
 - ✓ Monetizar el ahorro sin desembolso de presupuesto adicional.
 - ✓ Favorecer ofertas más competitivas por parte de los licitadores al valorar este elemento en sus propuestas.
- ▶ Los pliegos y el contrato deberán incluir una cláusula que recoja:
 - ✓ El valor unitario del ahorro (€ x kWh).
 - ✓ El mecanismo de verificación.
 - ✓ El procedimiento de liquidación del precio: cláusula de ajuste, pago aplazado, etc.
- ▶ Esta vía no supone una enajenación autónoma del ahorro, sino una forma de pago integrada en un contrato principal de suministro.
- ▶ El uso de esta fórmula requiere una estrecha coordinación entre los servicios patrimoniales y los órganos de contratación, para garantizar la legalidad de esta operación.



5.2.2. Contrato mixto de obras o servicios y suministros.

El contrato mixto, conforme al artículo 18 de la LCSP, es aquel que contiene prestaciones propias de dos o más contratos de distinta naturaleza, como pueden ser obras, servicios o suministros. Este tipo de contrato solo puede celebrarse cuando las prestaciones están directamente vinculadas entre sí y guardan una relación de complementariedad, de forma que deben considerarse y tratarse como una unidad funcional dirigida a satisfacer una necesidad pública o un fin institucional de la entidad contratante.

Para ello, se deberá identificar con precisión cuál es la prestación principal para determinar el régimen jurídico aplicable a la prestación y adjudicación, conforme a las reglas establecidas en el artículo 18 de la LCSP:

Tabla 4 – Régimen aplicable en los contratos mixtos.

 Prestaciones (dos o más)		 Régimen jurídico aplicable
Obras Suministros Servicios	Obras Suministros Servicios	Prestación principal.
Servicios especiales (anexo IV)	Servicios Suministros	El que tenga mayor valor estimado.
Servicios	Suministros	El que tenga mayor valor estimado.
Obras Suministros Servicios	Concesión obras/servicios	Prestaciones no separables: prestación principal.
		Prestaciones Separables: obras, suministros o servicios cuando el valor estimado de las prestaciones correspondientes supere las cuantías de los contratos SARA. En caso contrario lo relativo a los contratos de concesión.
Contratos de la LCSP	Otros contratos	Prestaciones no separables: prestación principal.
		Prestaciones Separables y se decide celebrar un único contrato, se aplicará lo dispuesto en la LCSP.

Por lo tanto, en los contratos mixtos, la posibilidad de ceder el ahorro de energía final como parte del contrato dependerá de que dicha cesión sea jurídicamente admisible según el régimen aplicable señalado en el cuadro anterior.

Asimismo, cabe señalar que pueden celebrarse contratos mixtos que, además de incluir prestaciones propias de obras, servicios y/o suministros, incorporen un **contrato de rendimiento energético**. En estos casos -y sin perjuicio de la necesaria interpretación en cada caso concreto-, se entiende que el propietario del ahorro será el adjudicatario, en tanto que es este quien asume la inversión y los riesgos asociados a la actuación de eficiencia energética.



Los **Acuerdos Marco** son **instrumentos de contratación pública** que permiten a las Administraciones establecer, con uno o varios operadores económicos, las **condiciones generales que regirán futuros contratos durante un periodo determinado**. Estos acuerdos no implican por sí mismos una contratación inmediata, sino que fijan aspectos clave como los precios, las condiciones técnicas o las cantidades previstas, facilitando así la adjudicación posterior de contratos específicos de forma más ágil y eficiente.

Según Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 19 de junio de 2014, (Informe 9/2013, 19 de junio de 2014), el **Acuerdo Marco no se considera un contrato en sentido estricto, sino un negocio jurídico de carácter precontractual o normativo**.

La LCSP en su artículo 220 dispone que los **Acuerdos Marco para su preparación y adjudicación debe seguir las mismas normas que cualquier otro procedimiento de contratación pública**. Existen dos tipos principales: (i) aquellos que establecen de forma completa todos los términos y condiciones de los contratos que se deriven, y (ii) aquellos que requieren una segunda licitación entre los adjudicatarios para concretar aspectos aún no definidos.

En el ámbito de la eficiencia energética, **los Acuerdos Marco pueden ser una herramienta útil para facilitar, no solo las actuaciones que generen ahorro de energía final, sino también la transmisión del ahorro de energía final de propiedad de las entidades del sector público**, a través de la inclusión de cláusulas conforme a la normativa aplicable en cada caso concreto (por ejemplo, tratándose de contratos de suministros, podría incluirse el pago en especie respetando los límites establecidos).

5.2.3. Otros contratos.

En el supuesto de **contratos de concesión de servicios o concesión de obras, así como los contratos de servicios de rendimiento energético, la propiedad del ahorro recae en el adjudicatario**. Por lo que, no cabe lugar a dudas, la imposibilidad de proceder a la transmisión del ahorro integrada en la contratación pública habida cuenta que la entidad pública no será la titular del ahorro.

Así pues, tampoco cabe en los contratos de obra y de servicios, salvo lo dispuesto en el apartado anterior, la transmisión del ahorro integrada en los mismos, por ausencia de norma habilitante que lo permita, aunque el propietario del ahorro sí que fuese la Administración Pública competente.

6. OTROS CASOS ESPECIALES DE TRANSMISIÓN.

6.1. TRANSMISIÓN DEL AHORRO POR PARTE DE LAS SOCIEDADES MERCANTILES PÚBLICAS.

La contratación pública puede ofrecer un caso complementario -aunque no autónomo ni sustitutivo- para la transmisión del ahorro de energía final generado por una Administración Pública, **siempre que se integre de forma justificada y legal en el objeto de contrato del contrato y se respeten las limitaciones impuestas por la LCSP y la normativa patrimonial aplicable.**

Las **sociedades mercantiles públicas de la AGE** disponen de un **marco jurídico que les permite formalizar válidamente la transmisión de su ahorro de energía final dentro del Sistema CAE**, bajo **esquemas contractuales de derecho privado** y en condiciones análogas a las de los operadores económicos del sector privado.



De conformidad con lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), las sociedades mercantiles se registrarán, además de por la citada Ley, por lo previsto en la LPAP en cuanto les resulte de aplicación, y por el ordenamiento jurídico privado.

A tenor de lo establecido en el artículo 166 de la LPAP, dichas disposiciones serán aplicables las sociedades mercantiles estatales sobre las que la Administración General del Estado (AGE) ejerza control, ya sea por poseer más del 50 % de su capital social o por encontrarse en alguno de los supuestos previstos en el artículo 4 de la Ley 24/1988, del Mercado de Valores. Entre estas sociedades se incluyen, a título ilustrativo, entidades como SEPI, Correos, AENA, RENFE, RTVE, Paradores o Loterías y Apuestas del Estado, entre otras.

A su vez, el artículo 167 de la LPAP establece expresamente que las sociedades mercantiles estatales ajustarán la gestión de su patrimonio al Derecho privado, sin perjuicio de las disposiciones de la propia LPAP que les sean de aplicación en materias concretas. Este marco implica que los actos de disposición, administración o cesión de sus bienes y derechos -entre ellos, los derivados de actuaciones de eficiencia energética- se rigen por las normas generales del tráfico jurídico privado.

Por tanto, el **ahorro de energía final generado por una sociedad mercantil estatal** podrá ser objeto de **cesión conforme a la normativa de Derecho privado**, en los términos previstos en el Código Civil y en la legislación mercantil. Dicha cesión se instrumentará mediante un **contrato de transmisión del ahorro energético**, que adoptará la forma de:

- Convenio CAE, cuando el adquirente sea un sujeto obligado o delegado en el marco del Sistema de Certificados de Ahorro Energético; o
- Acuerdo de Cesión, cuando el adquirente sea un intermediario u otro agente habilitado para su valorización.

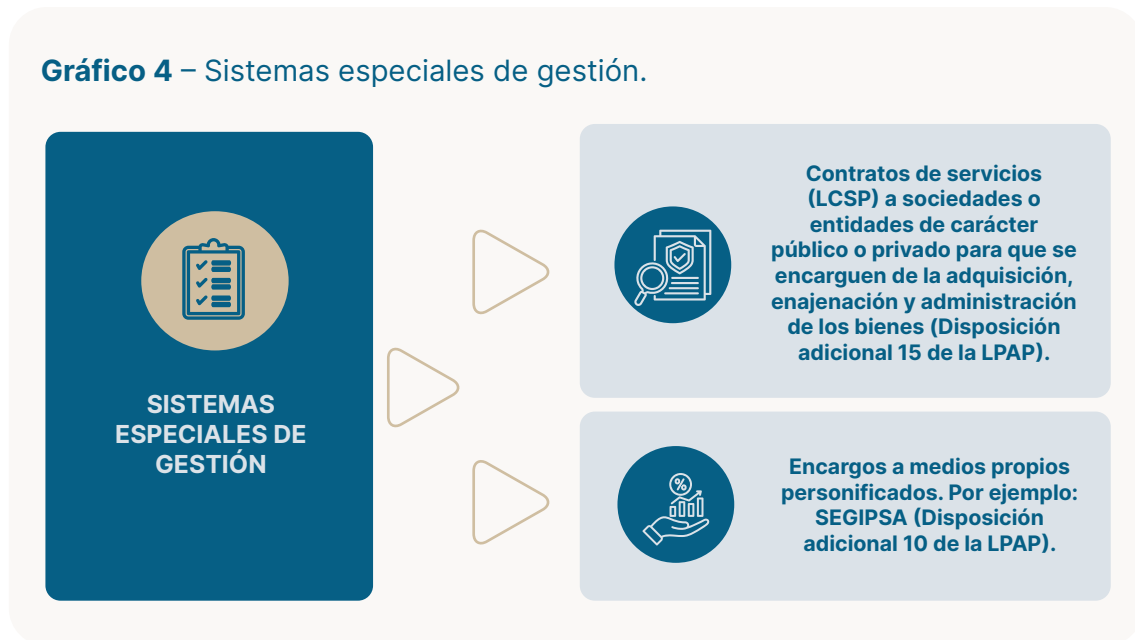
En todos los casos, deberán respetarse los **principios de transparencia, eficiencia y buen gobierno** que rigen la actuación del sector público empresarial estatal, así como las instrucciones o controles de tutela que correspondan al ministerio competente, de conformidad con los artículos 111 a 117 LRJSP.

Finalmente, debe precisarse que las consideraciones anteriores se refieren a las **sociedades mercantiles dependientes de la Administración General del Estado**. Las **sociedades mercantiles públicas autonómicas o locales** -esto es, aquellas sobre las que las comunidades autónomas o entidades locales ejerzan control efectivo- deberán regirse por las normas equivalentes de su respectivo ordenamiento autonómico o local, particularmente por las disposiciones patrimoniales, presupuestarias y de control financiero que resulten de aplicación en cada ámbito territorial.

En este contexto, resulta ilustrativo el caso reciente de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT), que ha licitado un contrato de régimen jurídico privado para la transmisión de la titularidad del ahorro energético conseguido, así como de los Certificados de Ahorro Energético (CAE) generados. Este ejemplo evidencia cómo las sociedades mercantiles locales pueden ejercer válidamente la cesión de su ahorro conforme al Derecho privado, alineando su actuación con los mecanismos previstos en el Sistema CAE.

6.2. GESTIÓN DE LA TRANSMISIÓN DEL AHORRO MEDIANTE ENCARGO A MEDIO PROPIO O CONTRATO DE SERVICIOS.

Gráfico 4 – Sistemas especiales de gestión.



Dentro del ámbito de la AGE, la Disposición Adicional Decimoquinta de la **LPAP permite que las operaciones de adquisición, enajenación y administración de bienes** -entre los que se encuadra el ahorro de energía final susceptible de transmisión dentro del Sistema CAE- **puedan ser gestionadas por entidades especializadas**, seleccionadas mediante los procedimientos de licitación establecidos en la normativa contractual. Esto significa que, las entidades titulares de ahorro energético pueden encomendar la gestión de la enajenación de dicho ahorro a sociedades o entidades de carácter público o privado, de acuerdo con lo dispuesto en la LCSP.

En la práctica, una entidad pública interesada en proceder a la enajenación de su ahorro energético puede licitar un contrato de servicios mediante el cual un operador especializado -por ejemplo, una consultora energética o un intermediario autorizado- asuma la gestión técnica, económica y administrativa de la transmisión. La retribución de estos servicios puede estructurarse en función de un porcentaje del precio de venta obtenido o de una tarifa vinculada al éxito de la operación.

De forma alternativa, se reconoce también que la **gestión de la transmisión podrá realizarse mediante un encargo a medio propio personificado**, conforme al artículo 32 de la LCSP, siempre que la entidad destinataria cumpla los requisitos establecidos para ser considerada como tal. Esta modalidad resulta especialmente adecuada cuando la operación se canaliza a través de una sociedad o entidad pública vinculada o dependiente, manteniendo el carácter interno de la relación y evitando la necesidad de licitación pública.

En este sentido, la propia LPAP en su Disposición Adicional Décima de la LPAP, reconoce el papel de SEGIPSA (Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A.) como medio propio personificado de la Administración General del Estado, pudiendo recibir encargos directos para la gestión, valoración, adquisición, enajenación o cualquier otro negocio jurídico de naturaleza patrimonial, lo que incluye la transmisión del ahorro energético susceptible de certificación CAE.

Por último, las entidades del sector público autonómico y local podrán emplear fórmulas análogas conforme a su respectiva normativa patrimonial y de contratación.

7. COMENTARIOS A TENER EN CUENTA EN LAS NUEVAS LICITACIONES.

En el marco de los procedimientos de contratación pública que tengan por objeto actuaciones de eficiencia energética susceptibles de generar ahorro de energía final, se considera oportuno la inclusión de una **“Cláusula de transmisión de ahorro de energía final” en los pliegos.**

La inclusión de esta cláusula se enfoca como previsión contractual orientada a regular la futura cesión del ahorro de energía final generado conforme al régimen jurídico aplicable. Si se opta por la inclusión de esta cláusula, se recomienda:

- **Determinar quién será el titular del ahorro de energía final generado por la actuación** (ya sea la Administración contratante, el adjudicatario o un tercero) según la fórmula contractual empleada.
- En el caso que no se pueda transmitir el ahorro de energía final al adjudicatario (por ejemplo, en los contratos de obra) se puede incluir como **cláusula accesoria la cuantificación y medición del ahorro de energía final para facilitar los posteriores procedimientos de transmisión patrimonial.**
- En los casos de los **contratos de rendimiento energético, renting o concesiones se podría señalar** expresamente que el **propietario del ahorro de energía final** generado es el **adjudicatario** del contrato.
- En los **contratos de suministro o contratos mixtos** (cuando su régimen lo permita) se recomienda incluir como **prestación accesoria del contrato la obligación** del adjudicatario de: (i) **cuantificar** el ahorro de energía final obtenido conforme a la metodología aplicable y (ii) **justificar** documentalmente dicho ahorro, a fin de facilitar la posterior cesión y valorización del mismo.

8. FISCALIDAD DEL AHORRO DE ENERGÍA FINAL.

Respecto a la fiscalidad del ahorro de energía final, son tributos de aplicación, según el caso:

- **Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA)**, aplicable sólo en la **península Ibérica e Islas Baleares**.
- **Impuesto General Indirecto Canario (IGIC)**, aplicable sólo en las **Islas Canarias**.
- **Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPyADJ)**.

La aplicación de uno u otro tributo, más allá de la cuestión territorial, responde a la entrega del bien mueble incorporal como supuesto de hecho, tal y como es el ahorro de energía final, realizándose la transmisión por parte de la Administración Pública hacia un tercero.

Así pues, cuando la **Administración Pública actúe como empresario o profesional, la operación de transmisión del ahorro de carácter oneroso será gravada con el IVA** (o impuesto sobre el consumo equivalente, según normativa específica). Y, ello resulta porque la entrega del ahorro de energía final se realiza a cambio de una contraprestación, debiéndose considerar dicho ahorro de energía final como un bien.

La Administración Pública actuará como empresario o profesional cuando se encuentre entre los supuestos del artículo 5 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

En el caso del IVA, el tipo impositivo aplicable será general en vigor en cada momento, siendo en la actualidad del 21 %. En el caso del IGIC, el tipo impositivo será del 7 %.

En el caso de Ceuta y Melilla, donde resulta de aplicación el Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI), solamente es objeto de gravamen la producción, elaboración e importación de bienes muebles corporales, entrega de bienes inmuebles y prestaciones de servicios, no incluyéndose en estas categorías el ahorro de energía final.

En el **supuesto de no encontrarse entre los requisitos de sujeción para el IVA o IGIC, la operación quedaría sujeta al ITPyAJD, en su modalidad de Transmisiones Patrimoniales**, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.



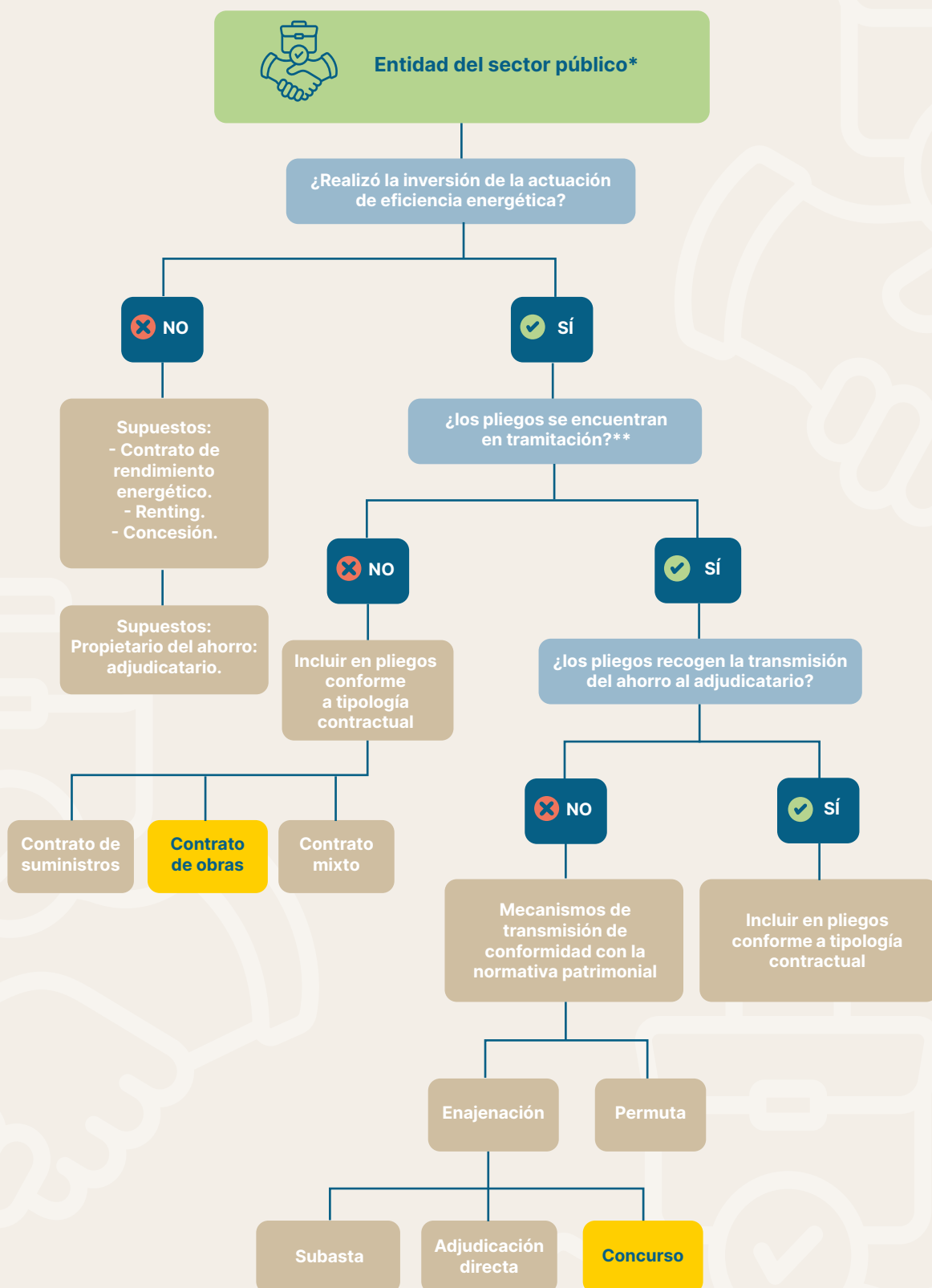
La **transmisión del ahorro de energía final** constituye una entrega de un bien mueble incorporal, **sujeta a tributación** dependiendo de si la Administración Pública **actúa o no como empresario o profesional**. En tal caso, la operación estará **gravada con IVA (21 %) o IGIC (7 %)**, mientras que, si no concurre dicha condición, quedará **sujeta al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (ITP)**. Por ello, resulta esencial analizar cada caso concreto para determinar el tratamiento fiscal correcto y evitar contingencias tributarias.

En el caso del ITP, el tipo impositivo es determinado por cada Comunidad Autónoma, estando aproximadamente entre el 4 % y el 8 %, con carácter general, sin perjuicio de reducciones, bonificaciones y otros beneficios fiscales que resultasen aplicables.

Sobre la cuestión fiscal de la transmisión del ahorro de energía final recomendamos la lectura de la Consulta Vinculante V0076-25, de 3 de febrero de 2025, de la Dirección General de Tributos. En esta resolución se analiza el tratamiento fiscal aplicable a la cesión del ahorro de energía final entre entidades privadas en el marco del Sistema CAE. Si bien, aunque el supuesto analizado se refiera a entidades privadas, es pertinente proyectar este mismo razonamiento al ámbito del sector público, en cuanto la Administración Pública actúe o no como empresario o profesional.

Visto cuanto antecede, para la correcta aplicación del tratamiento fiscal ha de **estudiarse caso a caso**, por las **circunstancias específicas** que subyacen de la transmisión del ahorro de energía final, evitándose así contingencias tributarias tanto para la Administración cedente como para el cesionario.

9. ÁRBOL DE DECISIÓN.



* Esquema general que debe ser confirmado en función de la normativa patrimonial y de contratación pública aplicable a cada caso concreto.

** Se entiende por "tramitación" al momento procedimental en que es posible modificar el contenido del pliego.

● No aplicables para la AGE y sus entidades institucionales. Confirmar en los supuestos de las CC.AA. y Entidades Locales.



anese

