

Contexto regulatorio de los combustibles renovables: incentivos y barreras

1. Introducción

El reto de la descarbonización a gran escala que permita alcanzar el objetivo de ser climáticamente neutros en el año 2050 tendrá su respuesta en diferentes soluciones tecnológicas. En este contexto, los combustibles renovables constituyen una pieza necesaria para avanzar en la descarbonización, especialmente en sectores difícilmente electrificables, y presentan un relevante potencial de crecimiento en los próximos años. En la coyuntura actual, la regulación y el desarrollo tecnológico se erigen como los principales habilitadores para la reducción de costes y el desarrollo del mercado.

En relación con la regulación, de acuerdo con las declaraciones del expresidente del Banco Central Europeo, Mario Draghi, sobre el informe publicado en 2024 *“Competitividad de la Unión Europea: mirando hacia el futuro”*, es fundamental conseguir la neutralidad tecnológica en la revisión de las políticas climáticas así como lograr un planteamiento conjunto que incluya el potencial de los combustibles renovables en la transición energética.

Teniendo en cuenta la próxima revisión de los Actos Delegados del hidrógeno relacionados con la Directiva de Energías Renovables (RED III), así como el estado del proceso de trasposición de esta Directiva al reglamento español, el Energy Intelligence Center, Petronor y Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad organizaron un evento **el 26 de enero en la Universidad de Deusto**, con el fin de profundizar, reflexionar y dar a conocer los principales elementos de esta regulación que están influyendo en el desarrollo de los combustibles renovables en España.

Se trata del primer encuentro de una serie de tres foros de debate que se organizarán a lo largo de este año, orientada a analizar algunos de los principales desafíos vinculados al desarrollo de los combustibles renovables.

En este documento se recogen los principales mensajes de las diversas ponencias que tuvieron lugar durante el encuentro, así como las conclusiones del diálogo que mantuvieron alrededor de **60 profesionales** entre los que se encontraban representantes institucionales, personas del mundo empresarial y del ámbito académico.

2. Resumen de las conclusiones del evento

Actualmente, los combustibles renovables son imprescindibles para lograr una descarbonización efectiva y sostenible en aquellos sectores más difíciles de descarbonizar, donde la electrificación no se ve, por el momento, como una solución:

- transporte aéreo, marítimo y pesado por carretera (que representan el 47 % de las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte en la UE),
- industria intensiva en energía en procesos de altas temperaturas.

Presentan grandes ventajas, ya que permiten:

- reducir la dependencia energética y aumentar la autonomía estratégica,
- incrementar la seguridad de suministro en un entorno geopolítico complicado,
- y fortalecer la resiliencia del sistema energético europeo.

Los combustibles renovables no compiten con otras tecnologías de descarbonización, sino que las complementan

Los combustibles renovables permiten una transición ordenada, tecnológicamente neutral y adaptada a la diversidad de necesidades y usos del transporte y de la industria. Sin embargo, su futuro es incierto debido a los elevados costes actuales y al tamaño reducido del mercado.

Para hacer frente a los retos actuales, es necesario un desarrollo normativo y regulatorio predecible, seguro, integral y de largo plazo

Para crear un mercado de combustibles renovables, es imprescindible contar con un marco regulatorio claro y estable, con coherencia entre los objetivos climáticos, fiscales y energéticos, así como con otros, entre ellos, los relacionados con la economía circular, y con otros sectores, como el primario. Ello constituye un incentivo para la movilización de inversión industrial en proyectos intensivos en capital y de largo plazo.

Las estimaciones de la Agencia Internacional de la Energía muestran que, si se aplicara en su totalidad el conjunto de políticas nacionales e internacionales, actuales y proyectadas, en 2030 se multiplicaría por 2 el uso de combustibles líquidos y gases sostenibles y, en 2035, por 4 (IEA, 2025)¹.

La Directiva RED III es clave en el despliegue de los combustibles renovables, pero requiere un enfoque gradual

¹ IEA. (2025). *Delivering Sustainable Fuels. Pathways to 2035*.
<https://www.iea.org/reports/delivering-sustainable-fuels>

La Directiva RED III es estratégica para acelerar el despliegue de los combustibles renovables y generar demanda. No obstante, su implementación requiere un planteamiento gradual que tenga en consideración: la realidad industrial de cada territorio, el desarrollo tecnológico y los plazos de maduración de los proyectos.

La normativa comunitaria presenta elementos que dificultan el desarrollo de proyectos de inversión

La visión, muy centrada en 2030, así como los criterios de sostenibilidad y adaptabilidad, la correlación temporal y geográfica y la *sunset clause* sobre el CO₂ sostenible incluidos en la normativa comunitaria, pueden generar barreras a la descarbonización en sectores difícilmente descarbonizables, como el del cemento o el de la química.

El CO₂ industrial debe ser objeto de una regulación adecuada para poder desarrollar una cadena de valor ad-hoc

Es imprescindible una regulación adecuada en torno al CO₂ industrial que permita el desarrollo de la cadena de valor de la captura, almacenamiento y uso del carbono: i) promoviendo la identificación del origen de las emisiones de GEI, ii) favoreciendo cadenas de valor más eficientes de combustibles renovables de origen no biológicos (RFNBO), y iii) facilitando la descarbonización de la industria.

La Directiva otorga flexibilidad a los Estados para su transposición, pero es necesaria una coordinación regulatoria para avanzar en la creación de un mercado competitivo de combustibles renovables.

España está bien posicionada para convertirse en un referente europeo en combustibles renovables y la transposición de la Directiva RED III le debería ayudar a ello

España cuenta con un gran potencial de generación de electricidad de origen renovable, fundamental para la producción de combustibles renovables. Además, dispone de abundantes recursos naturales (forestales, agrícolas y ganaderos), que constituyen una de las materias primas necesarias para su generación.

La revisión de los actos delegados de la RED II y la futura adaptación de la RED III deberán ser una oportunidad para que España se posicione como “líder en la producción de combustibles renovables”.

El futuro “Real Decreto de impulso a la descarbonización y fomento de los combustibles renovables” debe dar señales claras de demanda y bancabilidad así como asegurar la competitividad y futuro de la cadena de valor

Se espera que la transposición de la Directiva RED III, que, como en muchos Estados miembros, se ha retrasado por la complejidad del proceso, suponga un impulso adicional al desarrollo de los combustibles renovables. Para ello, la colaboración de los agentes en las dos audiencias públicas (de julio de 2025 y enero de 2026) y el consenso constituyen elementos fundamentales.

El proyecto de Real Decreto de enero de 2026 incluye, frente a la versión anterior, un horizonte temporal a 2040 (con el fin de enviar las correspondientes señales de inversión a los agentes), y busca, entre otros, garantizar la seguridad de suministro, favorecer la autonomía estratégica, mantener la base industrial del país y aprovechar las oportunidades que se abren en materia de combustibles renovables, con un marco regulatorio alineado y orientado a la descarbonización.

Debido a la escala de las infraestructuras necesarias, se requiere un enfoque intersectorial que involucre a los sectores consumidores de estas fuentes de energía y, en especial, a aquellos con dificultades para descarbonizar su consumo de energía.

3. Conclusiones finales

- 1** El diálogo entre instituciones, reguladores, industria y territorio es imprescindible.
- 2** La seguridad de suministro y la autonomía estratégica son criterios clave en el diseño regulatorio de los combustibles renovables.
- 3** La neutralidad tecnológica es un principio rector de la política climática europea, que debe regir no solo entre distintas energías o tecnologías, sino también entre el conjunto de tecnologías de combustibles renovables.
- 4** Es imperioso armonizar y simplificar el tratamiento de las emisiones de CO₂ en las diferentes legislaciones de la UE y abordar la fiscalidad de los proyectos de combustibles renovables, así como la de los propios combustibles renovables, teniendo como foco la descarbonización.