



Comisión

Nacional

de Energía

**INFORME 33/2007 DE LA CNE SOBRE EL
PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE
ESTABLECE UN MECANISMO DE FOMENTO
DEL USO DE BIOCARBURANTES Y OTROS
COMBUSTIBLES RENOVABLES CON FINES
DE TRANSPORTE**

18 de diciembre de 2007

INDICE

1	INTRODUCCIÓN	2
2	ANTECEDENTES	3
3	CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN.....	6
3.1	Sobre el ámbito objetivo de la norma (art.2)	7
3.2	Sobre el ámbito subjetivo de la obligación (art.3).....	11
3.3	Sobre el contenido de la obligación (art. 4).....	13
3.3.1	Sobre el lugar de cómputo de la cantidad de biocarburantes comercializados	17
3.3.2	Sobre el establecimiento de objetivos de comercialización individuales.....	25
3.4	Sobre la certificación y la Entidad de Certificación (capítulo III) y el control y el régimen sancionador (capítulo IV)	41
3.4.1	Consideraciones sobre la certificación y la Entidad de Certificación y el control y el régimen sancionador.....	41
3.4.2	Aspectos a desarrollar en lo relativo a la certificación y la Entidad de Certificación.....	54
3.5	Sobre las mezclas de biocarburantes	55
4	CONSIDERACIONES PARTICULARES	62
5	CONCLUSIONES.....	66

ANEXO I: COMPARATIVA INTERNACIONAL

ANEXO II: ESCRITOS DE OBSERVACIONES DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO CONSULTIVO DE HIDROCARBUROS

INFORME 33/2007 DE LA CNE SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECE UN MECANISMO DE FOMENTO DEL USO DE BIOCARBURANTES Y OTROS COMBUSTIBLES RENOVABLES CON FINES DE TRANSPORTE

En ejercicio de la función prevista en el apartado tercero.1.segunda de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y de conformidad con el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía (en adelante CNE), el Consejo de Administración de la CNE, en su sesión del día 18 de diciembre de 2007, ha acordado aprobar el siguiente

INFORME

1 INTRODUCCIÓN

Con fecha 17 de julio de 2007 tuvo entrada en la CNE escrito del Secretario General de Energía adjuntando Proyecto de *“Orden por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburos y otros combustibles renovables con fines de transporte”*, acompañada de su correspondiente Memoria Justificativa, a fin de que, por parte de esta Comisión, se emitiera el preceptivo Informe.

Con fecha 20 de julio de 2007, la CNE remitió a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, por procedimiento electrónico, el citado Proyecto de Orden, a fin de que pudieran hacer las observaciones que consideraran oportunas, habiéndose recibido en la Comisión escritos de observaciones de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), de la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), de la COMPAÑÍA LOGÍSTICA DE HIDROCARBUROS CLH, S.A. (CLH), de la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA), de la Unión de Petroleros Independientes (UPI), de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Xunta de Galicia, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de

Andalucía y de la Agrupación Española de Vendedores al por menor de Carburantes y Combustibles (AEVECAR).

Los citados escritos de observaciones se acompañan, como Anexo II, al presente Informe. Finalmente, con fecha 3 de octubre de 2007 se celebró en la sede de la CNE una sesión monográfica de su Consejo Consultivo de Hidrocarburos sobre el citado Proyecto de Orden.

2 ANTECEDENTES

La utilización de los biocarburantes presenta diversas ventajas medioambientales, energéticas y socioeconómicas respecto a los combustibles convencionales derivados del petróleo que los convierten en un instrumento muy útil para el cumplimiento de las políticas comunitarias en materia de lucha contra el cambio climático y de seguridad de suministro por la vía de reducción de la dependencia del petróleo.

Muy numerosas han sido las iniciativas que, en el ámbito comunitario, se han venido adoptando a lo largo del tiempo para fomentar la producción y el uso de los biocarburantes en base al reconocimiento de tales ventajas.

La Directiva 2003/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa al fomento del uso de biocarburantes u otros combustibles renovables en el transporte (en adelante, Directiva 2003/30/CE) establece qué productos se consideran biocarburantes y obliga a cada Estado miembro a velar por que se comercialice en sus respectivos mercados una proporción mínima de biocarburantes, estableciéndose para ello objetivos indicativos nacionales. Como valor de referencia para estos objetivos se fija el 2% de toda la gasolina y el gasóleo comercializados en los respectivos mercados con fines de transporte a más tardar el 31 de diciembre de 2005, y el 5,75% a más tardar el 31 de diciembre de 2010.

Más recientemente, las conclusiones del Consejo Europeo, celebrado los días 8 y 9 de marzo de 2007, incluyen como objetivo mínimo obligatorio para todos los Estados

miembros alcanzar en 2020 el 10% de biocarburantes en relación al consumo de combustibles para el transporte.

En cuanto al ámbito fiscal la Directiva 2003/96/CE del Consejo, de 27 de octubre de 2003, por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad, permite a los Estados miembros aplicar exenciones totales o parciales o reducciones del nivel de imposición a los productos energéticos utilizados bajo control fiscal en el ámbito de proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos más respetuosos con el medio ambiente, a los combustibles obtenidos a partir de recursos renovables y a los biocarburantes.

Todas estas iniciativas han sentado las bases para el desarrollo del mercado de los biocarburantes en Europa si bien los índices de penetración de estos productos en la mayor parte de los Estados miembros se encuentran aún alejados de los objetivos indicativos marcados por la propia normativa comunitaria, debido a la persistencia de barreras de diverso tipo que lo obstaculizan.

En el ámbito nacional, el Real Decreto 61/2006, de 31 de enero¹ incorporó el valor indicativo de 5,75%, sobre la base del contenido energético de toda la gasolina y el gasóleo comercializados con fines de transporte, como porcentaje mínimo de comercialización de biocarburantes en España a más tardar el 31 de diciembre de 2010, porcentaje que se eleva hasta el 5,83% en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 elaborado por el IDAE, que cifra en 2,2 millones de toneladas equivalentes de petróleo (tpeps) la cantidad de biocarburantes necesaria para cumplir dicho objetivo.

También en el ámbito fiscal se han introducido importantes medidas que pretenden fomentar la comercialización de los carburantes biogénicos. Así, por un lado, la Ley de

¹ Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, por el que se fijan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo y el uso de determinados biocarburantes, modificado por el Real Decreto 1027/2006, de 15 de septiembre, principalmente en lo referente a combustibles para uso marítimo. La CNE emitió los correspondientes informes preceptivos (Informe 13/2005, Ref. web: 38/2005 e Informe 8/2006, Ref. web 45/2006, respectivamente),

Impuestos Especiales² establece la aplicación, hasta el 31 de diciembre de 2012, de un tipo cero para el bioetanol y biodiésel usados como carburante (aplicable exclusivamente sobre el volumen de biocarburante sin que pueda aplicarse sobre el volumen de otros productos con los que aquéllos pudieran utilizarse mezclados), sin perjuicio de que siempre que la evolución comparativa de los costes de producción de los productos petrolíferos y de los biocarburantes así lo aconseje, las Leyes de Presupuestos Generales puedan fijar tipos positivos en atención a las citadas circunstancias.

Además, el artículo 51.3 del mismo texto legal exime del impuesto especial la fabricación o importación de biocarburantes utilizados en proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes³.

Por otro lado, el Real Decreto 774/2006⁴ introduce, como novedad, la posibilidad de mezclar biocarburantes con carburantes convencionales en instalaciones de suministro a vehículos e instalaciones de consumo final, posibilidad ésta que ahora se desarrolla en el capítulo V del Proyecto de Orden Ministerial objeto de este informe.

Finalmente, en el ámbito de la regulación sectorial, la Ley 12/2007⁵ ha introducido importantes cambios en la Ley de Hidrocarburos en relación a distintas materias, incluida la distribución y venta de biocarburantes. En concreto, modifica su disposición adicional decimosexta en varios ámbitos:

² Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, modificada, en lo que respecta a la regulación de los biocarburantes, mediante Ley 22/2005, de 18 de noviembre, por la que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas comunitarias en materia de fiscalidad de productos energéticos y electricidad y del régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, y se regula el régimen fiscal de las aportaciones transfronterizas a fondos de pensiones en el ámbito de la Unión Europea.

³ Los “proyectos piloto para el desarrollo tecnológico de productos menos contaminantes” se definen como los proyectos de carácter experimental y limitados en el tiempo, relativos a la producción o utilización de los productos indicados y dirigidos a demostrar la viabilidad técnica o tecnológica de su producción o utilización, con exclusión de la ulterior explotación industrial de los resultados de los mismos.

⁴ Real Decreto 774/2006, de 23 de junio, por el que se modifica el Reglamento de Impuestos Especiales, aprobado por el Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio.

⁵ Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

- aclara el ámbito objetivo de la norma introduciendo la diferenciación entre biocarburantes y biocombustibles y ampliando el listado de productos que tendrán la consideración de biocarburantes, incluido un apartado final que permite considerar como tales a *“todos aquellos productos que se determine”*,
- confirma la remisión al Título III de la Ley de Hidrocarburos para la regulación de la distribución y venta de estos productos,
- establece objetivos anuales de comercialización de biocarburantes y otros combustibles renovables para el periodo 2008-2010, fijándolos en el 1,9% (con carácter indicativo) en 2008 y el 3,4% y el 5,83% (ambos con carácter obligatorio) en 2009 y 2010, respectivamente, y
- habilita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para dictar las disposiciones necesarias para regular un mecanismo de fomento de la incorporación de biocarburantes y otros combustibles renovables destinados a cumplir los objetivos anuales establecidos.

Precisamente en uso de esta habilitación se ha dictado el Proyecto de Orden Ministerial objeto de este informe.

3 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN

El Proyecto de Orden objeto de este informe, en ejercicio de la habilitación normativa conferida por la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos, en su nueva redacción dada por la Ley 12/2007, de 2 de julio, introduce como *“mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte”* la obligación de poner a consumo un determinado porcentaje de biocarburantes en el mercado de carburantes para transporte comercializados (vendidos y/o consumidos) en nuestro país, regulando, tal y como se contempla en la citada disposición adicional, el modo en el que se ha de realizar *“la cuantificación de las obligaciones, indicando los tipos de producto con que se deberá cumplir la obligación, los*

sujetos obligados, un sistema de certificación que permita la supervisión y el control de las obligaciones, así como mecanismos de flexibilidad que favorezcan la máxima eficiencia en el logro de los objetivos”.

España se adhiere así al conjunto de países que, haciendo uso de la previsión de la Directiva 2003/30/CE de “*velar por que se comercialice en sus mercados una proporción mínima de biocarburantes*”, han adoptado distintos marcos regulatorios, entre ellos el establecimiento de cuotas obligatorias, para fomentar la utilización de estos productos y lograr así alcanzar, al menos, los objetivos de comercialización fijados por la citada Directiva pese a su carácter, hasta la fecha, indicativo⁶, con el fin último de minimizar los efectos contaminantes de los carburantes convencionales y conseguir un mayor grado de autonomía energética con recursos de carácter renovable.

3.1 Sobre el ámbito objetivo de la norma (art.2)

La Directiva 2003/30/CE, que “*tiene por objeto fomentar la utilización de los biocarburantes u otros combustibles renovables como sustitutivos del gasóleo o la gasolina a efectos del transporte*” incluye, en su artículo 2, los conceptos de “*biocarburante*” y “*otros combustibles renovables*”⁷, enumerando y definiendo, además, los productos que “*al menos*” han de ser considerados como biocarburantes: bioetanol,

⁶ La propia Directiva 2003/30/CE plantea, en su artículo 4, la posibilidad de establecer “*objetivos obligatorios, en la forma adecuada*”, en función de los progresos realizados en los Estados miembros respecto a la utilización de biocarburantes, progresos que la Comisión ha de evaluar cada dos años. Asimismo, en el documento “*Estrategia para los biocarburantes*” [COM (2006) 34 final] aprobado por la Comisión el 8 de febrero de 2006, además de ratificarse la oportunidad de revisar las Directivas sobre calidad de los combustibles y fomento de biocarburantes, se baraja la conveniencia de estudiar el establecimiento de obligaciones legales de uso de biocarburantes. Como ya se ha apuntado en el epígrafe de antecedentes, las conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 8 y 9 de marzo de 2007, incluyen como objetivo mínimo obligatorio para todos los Estados miembros alcanzar en 2020 una cuota del 10% de biocarburantes en relación al consumo de combustibles para el transporte. Para su consecución la Comisión considera necesario, entre otros, modificar la Directiva sobre calidad de los combustibles de modo que sea posible introducir sobre los carburantes convencionales mayores porcentajes de biocarburantes sin dejar de cumplir sus respectivas especificaciones, así como adaptar los vehículos en la forma adecuada para admitir estos mayores porcentajes.

⁷ “*<<biocarburante>>: el combustible líquido o gaseoso para transporte producido a partir de la biomasa*”
“*<<otros combustibles renovables>>: combustibles renovables, distintos de los biocarburantes, que procedan de fuentes de energía renovables, tal y como las define la Directiva 2001/77/CE (...), y se utilicen en el transporte*”.

biodiésel, biogás, biometanol, biodimetiléter, bioETBE, bioMTBE, biocarburantes sintéticos, biohidrógeno y aceite vegetal puro.

Por su parte, la Ley 12/2007 modifica la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos, relativa a biocombustibles y biocarburantes, matizando y ampliando la relación de productos que hasta la fecha tenían esta última consideración, así como su uso. En su actual redacción, la Ley de Hidrocarburos considera biocarburantes al bioetanol, el biometanol, el biodiésel, los aceites vegetales y *“todos aquellos productos que se determine”, “que se destinen a su uso con fines de combustión en cualquier tipo de motor, directamente o mezclados con carburantes convencionales”*.

Finalmente, el Proyecto de Orden objeto de este informe, en su artículo 2, entre otros aspectos, relaciona y define los biocarburantes incluidos en su ámbito objetivo de aplicación. Si bien tanto la definición de lo que se entiende por biocarburante como la relación de productos a incluir bajo este concepto coincide con carácter general con lo establecido en la Directiva 2003/30/CE, cabe hacer las siguientes precisiones encaminadas a adecuar, de forma más exacta, el ámbito objetivo del Proyecto de Orden al de la Directiva 2003/30/CE, con el fin último de lograr minimizar las eventuales incertidumbres regulatorias que pudieran surgir sobre este ámbito objetivo.

En primer lugar, el Proyecto de Orden incluye dentro de la denominación genérica de *“biocarburantes”* no sólo a los biocarburantes propiamente dichos sino también a los *“otros combustibles renovables”*⁸, productos que la Directiva 2003/30/CE identifica, sin embargo, como combustibles renovables *“distintos de los biocarburantes”*. Se considera, por tanto, conveniente individualizar el concepto de otros combustibles renovables del de biocarburantes, debiendo ser contemplados de forma particularizada en el ámbito objetivo del Proyecto de Orden, en los mismos términos que la Directiva europea.

En segundo lugar, el Proyecto de Orden, a la hora de definir cada uno de los biocarburantes que enumera, reproduce las definiciones empleadas en la Directiva 2003/30/CE, aunque por lo general de forma más somera, excepto para aquellos

⁸ *“Se entenderá por <<biocarburantes y otros combustibles renovables>>, en adelante biocarburantes: los combustibles líquidos o gaseosos para transporte producidos a partir de la biomasa”*.

biocarburantes que de forma explícita se contemplan en la Ley de Hidrocarburos (bioetanol, biometanol, biodiésel y aceites vegetales) en cuyo caso emplea, manteniendo su literalidad, la definición asignada en esta última disposición legal. De nuevo, con objeto de ajustar el ámbito objetivo del Proyecto al de la Directiva, resulta conveniente, por un lado, recoger las definiciones empleadas en la normativa europea en su integridad (salvo las ya consignadas en la Ley de Hidrocarburos), al ser éstas de una mayor precisión, y, por otro, contemplar la posibilidad de ampliar la relación de biocarburantes susceptibles de ser comercializados con fines de transporte, bien en estado puro o mezclados con carburantes convencionales.

En efecto, hay que tener en cuenta que existe una amplia gama de biomasa derivada de productos agrícolas, de la silvicultura y de la industria agroalimentaria y forestal que, en un futuro, podría utilizarse para la producción de nuevos biocarburantes. Incluso, en el corto o medio plazo ya se prevé la disponibilidad en el mercado de nuevos biocarburantes, no incluidos en la relación anterior, como los ésteres etílicos de ácidos grasos (FAEE)⁹, alternativa a los ésteres metílicos (FAME), que tanto CLH como la Junta de Andalucía en sus respectivos escritos de observaciones proponen incorporar a la misma. Por su parte, AOP pone de manifiesto la conveniencia de incorporar a dicho listado los carburantes de biorefinería y el hidrobiodiésel¹⁰, *“de tal forma que otros productos de origen vegetal o animal, previo tratamiento en procesos industriales que permitan su uso en motores de automoción sean considerados biocarburantes”*.

Es por ello por lo que se propone conferir a la relación de productos susceptibles de ser considerados biocarburantes el dinamismo necesario para, en función de la evolución del mercado y de los avances de la ciencia y tecnología, poder ir añadiendo a la misma nuevos productos. Para lograrlo bastaría con incorporar al efecto un nuevo apartado en la enumeración de productos que contempla el artículo 2 del Proyecto de Orden con el siguiente texto: *“k) Todos aquellos productos que se determine”*, reproduciéndose así

⁹ El biodiésel FAEE es un éster procedente de ácidos grasos para cuya producción se emplea bioetanol en vez de metanol (como ocurre con el biodiésel FAME), lográndose así un producto totalmente renovable.

¹⁰ *“<<carburante de biorefinería>>: carburante obtenido en las refinerías a partir de tratamientos industriales como puede ser el cracking catalítico o el hidrotreatmento catalítico de los aceites y grasas de origen “bio”.* *“<<hidrobiodiesel>>: combustible para motores diesel producido por hidrogenación/isomerización de aceite vegetal o animal”.*

literalmente el modo con el que la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos permite la incorporación de nuevos productos al listado de biocarburantes reconocidos explícitamente.

La Entidad de Certificación, a la que se dedicarán epígrafes posteriores, habría de ser el organismo encargado de determinar estos nuevos productos, una vez evaluada la conveniencia de su inserción en la lista de biocarburantes. Debería, en consecuencia, habilitarse a la Entidad de Certificación para la realización de esta función introduciendo en el texto del Proyecto de Orden (concretamente en su disposición final segunda) la reseña pertinente al efecto.

El conferir esta flexibilidad al ámbito objetivo del Proyecto de Orden se considera conveniente sin perjuicio de que no existan, por el momento, unas normas de calidad reconocidas para la mayor parte de los biocarburantes que pueden ser destinados a fines de transporte. Cabe recordar que el Real Decreto 61/2006, disposición que regula las especificaciones de los carburantes así como el uso de los biocarburantes, tan sólo hace referencia al bioetanol y al biodiésel FAME (*fatty-acid methyl ester*). Respecto al primero, tan solo prevé que habrá de reunir “*las propiedades físico-químicas del etanol o alcohol etílico*”¹¹. Solamente respecto al segundo incorpora a la normativa española un listado completo de parámetros técnicos y de calidad, con sus correspondientes métodos de ensayo, mediante la remisión a la norma UNE-EN14214 (respecto a la cual introduce una salvedad referida al índice de yodo).

Como más adelante se detallará, es necesario que se agilicen los procedimientos para la elaboración, dentro del correspondiente ámbito institucional de normalización, de las especificaciones de los parámetros técnicos y métodos de ensayo de los distintos biocarburantes, así como su posterior incorporación al ordenamiento español para su obligado cumplimiento, a fin de favorecer la comercialización de estos productos.

¹¹ La norma que recoge las especificaciones técnicas de calidad para el bioetanol (PrEN15376–*Combustibles para automoción. Etanol como componente de mezclas para gasolinas. Requisitos y métodos de ensayo*) se encuentra en la fase final de su procedimiento de aprobación por parte del CEN.

Finalmente cabe señalar que resultaría oportuno, con fines aclaratorios, completar el artículo 2 del Proyecto de Orden haciendo una breve reseña a los carburantes convencionales susceptibles de ser mezclados con biocarburantes a efectos de la obligación, con objeto de que a lo largo de todo el articulado se entienda por gasolinas y gasóleos aquellos productos de origen fósil destinados exclusivamente al transporte (gasolinas auto y gasóleo de automoción, respectivamente), referidos en los artículos 2 y 3.1 del mencionado RD 61/2006.

En definitiva, se valora positivamente, con carácter general, el alcance del ámbito objetivo definido en el artículo 2 del Proyecto de Orden, pese a que no todos los productos en él incluidos dispongan aún de una norma de calidad reconocida. No obstante, con objeto de adecuar dicho ámbito objetivo al de la Directiva 2003/30/CE, resulta conveniente: 1) adaptar algunas de las definiciones a las fijadas en la normativa europea; 2) dotar de la flexibilidad suficiente a la relación de productos contemplados explícitamente como biocarburantes en el Proyecto de Orden en los mismos términos que en la Ley de Hidrocarburos, confiriendo a la Entidad de Certificación la habilitación necesaria para la determinación de las nuevas incorporaciones a dicha relación; y 3) diferenciar el concepto de biocarburantes del de otros combustibles renovables. Adicionalmente, se considera oportuno completar el ámbito objetivo del Proyecto precisando los carburantes convencionales susceptibles de ser mezclados con biocarburantes a efectos del cómputo de la obligación.

3.2 Sobre el ámbito subjetivo de la obligación (art.3)

El Proyecto de Orden objeto de este informe define, en su artículo 3, los sujetos obligados a introducir en el mercado nacional una cantidad mínima de biocarburantes con fines de transporte, bien en estado puro o bien mezclados con otros carburantes de origen fósil.

La relación de sujetos contemplados a efectos de la obligación de comercialización de biocarburantes presenta un total paralelismo con la de los sujetos obligados al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos, excluidos

los GLP¹². Así, se consideran sujetos obligados, por un lado, a *“Los operadores autorizados para distribuir al por mayor productos petrolíferos (...), por sus ventas anuales en el mercado nacional, excluidas las ventas a otros operadores”*, y, por otro, a *“Las empresas que desarrollen una actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos (...), en la parte de sus ventas anuales en el mercado nacional no suministrada por los operadores al por mayor”* así como a *“Los consumidores de productos petrolíferos, en la parte de su consumo anual no suministrada por operadores al por mayor (...) o por las empresas que desarrollen una actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos”*.

Si se sumaran las ventas (y consumos, en su caso) de los sujetos indicados en el párrafo anterior y en los términos establecidos se obtendría el total de productos petrolíferos puestos a consumo en el mercado nacional, sin omisiones ni duplicidades. Por ser ésta la base sobre la que, en línea con lo establecido en la Directiva 2003/30/CE a la hora de fijar los objetivos indicativos, se calcula la obligación de comercialización de biocarburantes, se considera adecuada la relación de sujetos obligados contemplada en el Proyecto de Orden, si bien sería conveniente concretar que sólo estarán obligados, de todos los sujetos enumerados, aquéllos que vendan o consuman exclusivamente los productos que componen el ámbito objetivo de la obligación, es decir, biocarburantes con fines de transporte, gasolinas y gasóleo de automoción. De otra manera, podría llegar a entenderse, por ejemplo, que un consumidor que importara fuelóleo para consumo en su propia instalación se viera obligado a tener que incorporar una determinada cantidad de biocarburante en el producto que consume.

En resumen, se valora positivamente la relación de sujetos obligados contemplada en el Proyecto de Orden por ser dichos sujetos los agentes que ponen a disposición del mercado la totalidad de los productos que son susceptibles de incorporar biocarburantes, siendo, no obstante, necesario precisar en el texto de la Orden que un operador (o distribuidor o consumidor, en su caso) es sujeto obligado a los efectos de lo dispuesto en

¹² Regulado por Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la incorporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos. La CNE emitió el correspondiente informe preceptivo (Ref. web: 39/2004) sobre esta norma, así como sobre el borrador de Real Decreto, actualmente en tramitación, por el que se modificará aquél.

las obligaciones definidas en el artículo 4, solamente en la medida en que vendan o consuman carburantes con fines de transporte.

3.3 Sobre el contenido de la obligación (art. 4)

El Proyecto de Orden objeto de este informe establece y cuantifica, en su artículo 4, la obligación de comercialización de biocarburantes en España, expresándola, para los tres horizontes temporales contemplados (años 2008, 2009 y 2010), como el porcentaje mínimo que, en contenido energético, ha de representar la cuantía de biocarburante que ha de ser introducido en el mercado, independientemente de que se venda y/o consuma en estado puro o mezclado con carburante de origen fósil, sobre el total de carburantes comercializados con fines de transporte.

El Proyecto de Orden recupera de este modo, para definir la obligación, la misma fórmula contemplada en la Directiva 2003/30/CE a la hora de fijar los objetivos indicativos de comercialización de biocarburantes en los Estados miembros (cuando fija, por ejemplo, como objetivo indicativo a lograr a más tardar el 31 de diciembre de 2010 el 5,75%, *“calculado sobre la base del contenido energético, de toda la gasolina y todo el gasóleo comercializados en sus mercados con fines de transporte”*), así como la fórmula esbozada en la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos, según la cual los *“objetivos anuales de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (...) expresan contenidos energéticos mínimos en relación al de gasolinas y gasóleos comercializados con fines de transporte”*.

Es decir, el Proyecto de Orden, en desarrollo de la ley sectorial, establece la obligación de comercializar un determinado porcentaje de biocarburantes sobre el total de carburantes puestos en mercado en España, en términos energéticos, en forma de cuota de mercado (incluyendo un determinado porcentaje de biocarburantes en la cantidad total de carburantes comercializados) y no de mezcla en cada uno de los litros vendidos o consumidos, hecho éste que restaría flexibilidad al sistema sin añadir ventajas para la consecución de los objetivos, por lo que ha de valorarse positivamente.

En relación a los porcentajes en que se expresan los objetivos de comercialización, el Proyecto de Orden reproduce la cuantía y periodicidad de los establecidos en la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos, al fijarlos en el 1,9%, 3,4% y 5,83% para los años 2008, 2009 y 2010, respectivamente, manteniendo de igual modo el “*carácter de indicativo*” para el objetivo correspondiente al año 2008 y el de “*obligado cumplimiento*” para los dos restantes.

Sin embargo, el Proyecto de Orden incorpora, dentro de la amplia habilitación conferida para desarrollar las previsiones de la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos, obligaciones de comercialización individuales, una referida a los biocarburantes que son susceptibles de ser mezclados con gasolinas y otra referida a aquéllos que lo son con gasóleos de automoción¹³.

La cuantía de cada una de estas obligaciones, en función del carburante convencional con el cual es susceptible de mezcla, idénticas en términos porcentuales, se determina mediante un cociente en cuyo numerador se computa, en términos de número de certificados de biocarburantes en gasolinas o en gasóleo de automoción¹⁴, el contenido energético medido en toneladas equivalentes de petróleo (tEPS) de biocarburantes, sólo aptos para su mezcla con gasolinas o sólo aptos para su mezcla con gasóleo de automoción, según el caso, que se han vendido o consumido durante el periodo correspondiente, y en su denominador, respectivamente, “*la cantidad de gasolinas vendidas o consumidas (...), expresada en contenido energético*” o “*la cantidad de gasóleo de automoción vendida o consumida (...), expresada en contenido energético*”.

¹³ A los efectos de este informe, se considerarán como biocarburantes susceptibles de ser mezclados con gasolinas tan sólo al bioetanol (incluido el ETBE) y como biocarburantes susceptibles de ser mezclados con gasóleos de automoción tan sólo al biodiésel, por ser éstos, a día de hoy, los únicos biocarburantes que se comercializan en España de todos los que integran el ámbito objetivo del Proyecto de Orden. El informe se centrará exclusivamente, por tanto, en estos dos tipos de biocarburantes: bioetanol y biodiésel.

¹⁴ El Proyecto de Orden, en su artículo 2.3, indica que “*Se entenderá por certificado de biocarburantes, en adelante certificado, la acreditación expedida a solicitud de un sujeto que haga constar que dicho sujeto ha vendido o consumido una tonelada equivalente de petróleo (tep) de biocarburantes (...) en un año determinado*”. Tal y como se detallará en el epígrafe 3.4.1, estos certificados permitirán certificar a los sujetos que incorporan productos petrolíferos en el mercado nacional las cantidades de biocarburantes que hayan vendido o consumido durante un año determinado. Dichos sujetos deberán acreditar a la CNE todas las cantidades de biocarburantes incluidas en sus ventas o consumos, indicando si dichas cantidades corresponden a biocarburantes susceptibles de ser incluidos en gasolinas o en gasóleo de automoción.

El Proyecto de Orden especifica con fines aclaratorios, que en dicho denominador deberá computarse no sólo las cantidades de carburante convencional puro sino también *“las mezclas de biocarburantes con gasolinas de origen fósil, así como biocarburantes puros susceptibles de ser mezclados con gasolinas”*, o, según corresponda, *“las mezclas de biocarburantes con gasóleo de origen fósil, así como biocarburantes puros susceptibles de ser mezclados con gasóleo de automoción”*.

Por ello, dado que tanto el numerador como el denominador se han de expresar en unidades de contenido energético y dada la amplia gama de productos incluidos en el ámbito objetivo de la obligación, es necesario fijar las equivalencias energéticas y volumétricas de los productos afectados, con objeto de determinar de forma inequívoca el grado de cumplimiento en términos de *“contenido energético”* definido en los mismos términos que en la Directiva 2003/30/CE¹⁵. Tal y como indica UPI en su escrito de observaciones *“es preciso que la Orden o la normativa de desarrollo garanticen la aplicación, a todos los sujetos obligados, de unos mismos coeficientes de equivalencia que sean objetivos y que están reconocidos”*. En la misma línea se manifiesta la Xunta de Galicia en sus observaciones al indicar que *“debería incorporarse al texto de la Orden un anexo en el que figurase una Tabla de equivalencias en toneladas equivalentes de petróleo entre el volumen, en condiciones normalizadas de presión y temperatura y el contenido energético de los biocombustibles, así como de las gasolinas y gasóleos”*, así como CLH al señalar que *“se tendrían que definir los valores en toneladas (t) de producto para obtener una tonelada equivalente de petróleo (tep)”*.

A este respecto, se comparte plenamente la conveniencia de determinar y publicar, a efectos de su general conocimiento, las conversiones no solo de unidades de masa en unidades de contenido energético sino también las de unidades de masa en volumen, pero no tanto en el ámbito de esta Orden, sino preferentemente, tratándose de criterios puramente técnicos, en el marco del procedimiento de desarrollo que, en ejercicio de la habilitación conferida por la disposición final segunda, llevará a cabo la Entidad de Certificación. Esta alternativa es mucho más flexible ya que posibilitará modificar las conversiones a lo largo del periodo de vigencia de la obligación.

¹⁵ *“<<Contenido energético>>: el valor calorífico inferior de un combustible”*

Finalmente, cabe comentar la preocupación transmitida por varios miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos acerca del difícil cumplimiento de los objetivos “*si no se modifican las especificaciones vigentes*”, al menos en determinados parámetros¹⁶ de las gasolinas y el gasóleo de automoción (normas EN228 y EN590, respectivamente), estándares de calidad que asimismo han de cumplir las mezclas de bioetanol y éster metílico con carburantes convencionales¹⁷.

Sin embargo, estos problemas no deberían impedir la implantación de un sistema de cuotas obligatorias de comercialización de biocarburantes, dado que las dificultades apuntadas no residen tanto en la cuantía de los porcentajes establecidos como en la insuficiente adecuación de las vigentes especificaciones de calidad de los carburantes convencionales a la incorporación de biocarburantes.

A este respecto, la propia Directiva 2003/30/CE ya anticipaba la necesidad de agilizar dicha adecuación como condición fundamental para lograr la penetración de los biocarburantes en mercados aún incipientes, como el español: “*Deben adoptarse medidas para desarrollar rápidamente las normas de calidad de los biocarburantes que se usen en el sector de la automoción, tanto puros como mezclados, con carburantes convencionales (...) La Comisión y los organismos de normalización deben supervisar los avances que se produzcan en el sector y adaptar y desarrollar activamente las normas, en particular los parámetros de volatilidad, (...) manteniéndose al mismo tiempo los requisitos de eficiencia medioambiental*”.

¹⁶ Estos parámetros son, esencialmente, la densidad, el POFF y la estabilidad, en el caso del gasóleo de automoción y la presión de vapor y curva de destilación y el contenido máximo en oxígeno, en el caso de la gasolina.

¹⁷ El RD 61/2006, en relación a los requerimientos de calidad exigidos a las mezclas de biocarburantes con carburantes convencionales establece que “*Los productos resultantes de la adición de etanol a la gasolina y del biodiésel al gasóleo de automoción, destinados a su utilización como carburantes de vehículos, han de cumplir las especificaciones (...), respectivamente, de las (...) gasolinas y (...) gasóleo de automoción (...)*”, permitiéndose tan sólo a las mezclas de bioetanol con gasolina, cuyo contenido en biocarburante no supere el 5% en volumen, especificaciones diferentes a las que han de cumplir las gasolinas convencionales en lo referente a los parámetros de presión de vapor y curva de destilación.

De hecho, a iniciativa de la Comisión Europea, actualmente está en marcha un proceso de revisión de la Directiva 98/70/CE¹⁸ para introducir en la especificación EN228 las modificaciones necesarias para permitir la comercialización de gasolinas con un contenido máximo de bioetanol del 10% en volumen, así como las actuaciones que permitirían aumentar el contenido en volumen de FAME en la norma EN590¹⁹.

En conclusión, esta Comisión valora positivamente, como mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, la implantación de un sistema de obligaciones de comercialización de estos nuevos productos en forma de cuota de mercado, sobre el total de carburantes vendidos y/o consumidos, pese al retraso en la adecuación de las especificaciones de calidad reconocidas para los carburantes convencionales a la incorporación de biocarburantes. Sin perjuicio de lo anterior, la fórmula empleada para el cálculo de estas cuotas, manteniendo la estructura tanto de la Directiva 2003/30/CE como de la Ley de Hidrocarburos, debería ser objeto de ciertas modificaciones y supuestos que se detallan en los dos epígrafes siguientes.

3.3.1 Sobre el lugar de cómputo de la cantidad de biocarburantes comercializados

Según la literalidad del Proyecto de Orden, el cómputo para el cálculo tanto de la cantidad de carburantes con fines de transporte sobre la que se calcula la obligación (denominador) como de la cuantía de biocarburante contenido en ésta (numerador), debería tener lugar en el punto final de la cadena de distribución, es decir, en el momento en el que el producto se vende o consume.

Para determinar si es posible la aplicación, para cada sujeto obligado, de la fórmula propuesta, habría que analizar, en primer lugar, en qué medida las particularidades de los sistemas logísticos que, como el español, se basan en un régimen de indiferenciación,

¹⁸ Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de octubre de 1998 relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE del Consejo.

¹⁹ Este proceso se encuentra en fase de recopilación de las aportaciones de los diversos Estados miembros respecto a los distintos puntos de su articulado en el seno del Grupo de Medio Ambiente del Consejo. Está previsto que este proceso de revisión de la Directiva finalice en 2008

permiten el conocimiento preciso por parte de cada sujeto obligado de las cantidades ciertas de biocombustible contenidas en sus ventas o consumos y, en consecuencia, en qué medida es posible la determinación exacta del numerador de la fórmula y la conversión a unidades energéticas del denominador (cifras habitualmente expresadas en términos volumétricos).

En este sentido, se puede afirmar que las especiales características de la logística indiferenciada impiden, en la práctica, que se conozca el contenido exacto de biocombustible en la mezcla comercializada, dado que cada salida de depósito fiscal, al ser el resultado de la mezcla de todas las entradas al mismo, no puede atribuirse a la entrada de un único sujeto. Así lo indica CLH en su escrito de observaciones al señalar que en sus *“plantas logísticas pueden garantizar que el producto que entregan cumple (...) especificaciones, con independencia de las secuencias de entradas y salidas. De lo que no se puede disponer es del valor concreto de cada característica en cada entrega”*, refiriéndose aquí, entre otras, a las cantidades de biocombustible contenidas en cada salida, dado que *“en sus tanques se mezclan varias partidas de producto”*, propiedad, además, de distintos sujetos.

En este mismo sentido se han manifestado en reiteradas ocasiones los sujetos obligados al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad (coincidentes con los contemplados en el Proyecto de Orden a efectos de la obligación de comercialización de biocombustibles), a la hora de cumplir con sus obligaciones de remisión de información a la CNE²⁰, al poner de manifiesto su dificultad para conocer las cantidades de biocombustible contenidas en los productos finales que comercializan. Según estos sujetos, si bien conocen las cantidades de biocombustible que entregan al sistema logístico, no les es posible determinarlas a la salida del mismo, ni mantener una contabilidad específica de

²⁰ En virtud de lo establecido en la Resolución de 15 de julio de 2002 de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueban los nuevos formularios oficiales para la remisión de información a la Dirección General de Política Energética y Minas, a la Comisión Nacional de Energía y a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, recientemente sustituida (desde el pasado 30 de septiembre de 2007) por la Resolución de 29 de mayo de 2007, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueban los nuevos formularios oficiales para la remisión de información a la Dirección General de Política Energética y Minas, a la Comisión Nacional de Energía y a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, de cuyo Proyecto la CNE emitió el correspondiente informe preceptivo (Informe 6/2007; Ref. web: 24/2007).

mezclas diferentes, dadas las particularidades del esquema logístico español.

Este problema de identificación de las cantidades de biocarburantes integradas en las mezclas puestas en mercado de forma individual por cada sujeto obligado ha surgido, en el caso del biodiésel, a partir de la reciente introducción en la red de oleoductos de mezclas de gasóleo de automoción con éster metílico en proporciones inferiores al 5% en volumen y su consecuente almacenamiento indiferenciado con otros gasóleos que cumplen la norma EN590.

Análogos problemas existen, desde hace tiempo, en la identificación del bioetanol integrado en forma de ETBE²¹ en las gasolinas puestas a consumo. En efecto, si bien, a día de hoy, es posible determinar las cantidades comercializadas de bioetanol mezclado directamente con gasolina, pues en este caso se transporta exclusivamente por camión cisterna y requiere almacenamiento segregado, no ocurre lo mismo con las cantidades de bioetanol integradas desde el origen en las gasolinas en forma de ETBE. Dado que, según indica CLH, *“las gasolinas que lo contienen son prácticamente iguales a las que no lo contienen”*, éstas *“se pueden transportar por oleoducto”* y *“almacenar sin precauciones especiales”*, de forma indiferenciada del resto de gasolinas, de modo que a CLH no le es posible determinar a salida de su sistema la cantidad exacta de bioetanol comercializada por parte de cada operador de esta manera, realizando, en su defecto, estimaciones globales basadas en las entradas²².

En definitiva, para calcular las cuotas de comercialización de acuerdo a la fórmula propuesta en el Proyecto de Orden, sería necesario resolver los problemas expuestos, derivados del almacenamiento y transporte de productos de distintos propietarios de

²¹ El ETBE (etil ter-butil éter) es un aditivo oxigenado de elevado índice de octano que se añade a las gasolinas como mejorante, no empleándose directamente como carburante ni como componente a mezclar aguas abajo de las refinerías. Se obtiene por reacción de síntesis del etanol con el iso-butileno obtenido en los procesos de craking en las refinerías. Al mezclarse con gasolina aporta las mismas ventajas técnicas que el bioetanol, además de otras adicionales por el hecho de tener propiedades físico-químicas más próximas a la gasolina (menor volatilidad, menor solubilidad en agua, mejor eficiencia térmica, no corrosivo). El uso de ETBE está condicionado a la disponibilidad de iso-butileno, actualmente limitada, por lo que no es posible incrementar más la cantidad de ETBE que actualmente contienen las gasolinas.

²² Según indica CLH en su escrito de observaciones *“La proporción media de bioETBE se ha situado en los últimos años en casi el 7%, o lo que es lo mismo, del orden del 2,5 – 3% de bioetanol en volumen, lo que en términos energéticos se sitúa en prácticamente el 2%”*.

forma indiferenciada. Para ello sería preciso, como primer paso, garantizar una trazabilidad total a lo largo de toda la cadena logística²³, mediante, entre otras medidas, la incorporación a cada punto de la actual red de transporte y almacenamiento de productos petrolíferos de todos aquellos controles de cantidad necesarios, de modo que cada sujeto obligado pudiera conocer con precisión las cantidades de biocarburante presentes en los productos que vende y/o consume. Conocidas dichas cantidades de biocarburante, el numerador de la fórmula quedaría perfectamente definido y no se plantearían tampoco problemas para la conversión a unidades energéticas²⁴ del denominador.

La trazabilidad permitiría, por tanto, determinar las cantidades de biocarburante contenidas en cada una de las partidas de producto que cada sujeto pone a disposición del mercado. Sin embargo, dado el régimen de almacenamiento indiferenciado del esquema logístico español, estas cantidades no tienen por qué coincidir con las que cada sujeto ha introducido en el sistema, por ser cada salida el resultado de la mezcla indiferenciada de todas las entradas al sistema, realizadas por los agentes que acceden al mismo. Es por ello por lo que, si bien la trazabilidad refleja la realidad física de los suministros al mercado, no es útil como método de asignación individualizada de cantidades a efectos de la obligación de comercialización de biocarburantes. En efecto, las cantidades de biocarburantes que, para evaluar el cumplimiento de dicha obligación, deberían asignarse a cada sujeto han de ser únicamente aquéllas de las que el mismo puede hacerse responsable y no las que resultan de la interacción con otros sujetos; es decir, han de ser las cantidades que cada agente introduce en el sistema, por ser éstas las que más adecuadamente permiten reflejar la responsabilidad de sus obligaciones de comercialización de biocarburantes.

Por tanto, la trazabilidad tan sólo se puede recomendar, al menos de forma teórica, para conocer el contenido biogénico de cada partida de carburante que sale al mercado, hecho que tendría una repercusión importante para el control de cantidad y calidad de las

²³ Así también parece reconocerse en el propio Proyecto de Orden al indicar en su disposición final segunda que *“La Secretaría General de Energía (...) dictará cuantas instrucciones técnicas sean necesarias para establecer un sistema que asegure la trazabilidad de los biocarburantes”*.

²⁴ En tanto en cuanto se conozcan los factores de conversión correspondientes a cada tipo de producto (densidad y poder calorífico inferior).

mezclas biocarburente/carburente convencional efectuadas aguas abajo, pero no para determinar las cantidades de biocarburentes vendidas o puestas a disposición del mercado por cada sujeto obligado a efectos de la comercialización de una cuantía mínima de biocarburentes.

Adicionalmente, conviene indicar que, aunque la trazabilidad a lo largo de toda la cadena de distribución sea la solución a los problemas planteados sobre identificación de cantidades extraídas por cada sujeto obligado (si bien no resuelve la asignación individualizada de las cantidades de biocarburentes introducidas en el mercado), existen una serie de factores que la harían muy gravosa. Por un lado, debido a las elevadas inversiones asociadas a la instalación de los laboratorios que deberían analizar cada partida (en concreto, cada cisterna) y, por otro, a los altos costes operativos derivados de la incorporación de los equipos humanos y técnicos de análisis²⁵ necesarios para garantizar la trazabilidad en cada uno de los terminales logísticos integrados en la cadena de distribución. Además, habría que tener en cuenta las inevitables demoras en las entregas por la realización de los análisis²⁶, al menos en un número relevante de terminales logísticos, derivadas de las características de sus terrenos e infraestructuras. Todo lo anterior tendría un efecto relevante en la estructura de costes del sector que habría de ser cuidadosamente evaluado antes de recomendar un sistema de trazabilidad total, sin perjuicio de lo que se dirá en el epígrafe correspondiente en relación con la garantía de calidad en caso de realización de mezclas de biocarburentes con carburentes fósiles.

Descartada por los motivos apuntados el sistema propuesto para el cálculo de las cuotas de comercialización de biocarburentes, se propone un procedimiento alternativo que introduce ciertas modificaciones (referidas al lugar de cómputo de las cantidades a certificar) y supuestos que permiten fijar un método más apropiado para el cálculo de las cuotas de comercialización. A cada sujeto obligado se le adjudica la cantidad de biocarburente que introduce en el sistema para su posterior puesta en mercado. Cantidad ésta que es, además, la única de la que verdaderamente puede responsabilizarse a

²⁵ Habría de instalarse un elevado número de equipos de espectrofotometría y de cromatografía.

²⁶ El tiempo de análisis, sin incluir toma de muestras y tramitación administrativa, para determinar el contenido en biocarburente del producto analizado oscila entre los 15 y 40 minutos.

efectos de la obligación y cuya determinación no sería posible de otro modo, ni siquiera con la implantación de un sistema de trazabilidad total.

El método alternativo que se propone es el siguiente:

- a. Trasladar el lugar propuesto en el Proyecto de Orden para el cómputo de las cantidades que componen el numerador y denominador de la fórmula al punto en el que el producto es puesto a disposición del mercado para su posterior venta o consumo, esto es, a la salida del último depósito fiscal en el que se termina el régimen suspensivo del impuesto especial. Trasladando el lugar de cómputo de la obligación en los términos propuestos, el denominador correspondiente a cada sujeto obligado quedaría perfectamente determinado en términos volumétricos y sería contrastable.

En consecuencia, a los efectos de la obligación regulada por el Proyecto de Orden, debería entenderse por cantidades vendidas o consumidas por cada sujeto obligado, las cantidades que en dicho punto éste retira para su destino a la venta o al consumo en el mercado interior, no siendo necesario que la venta o el consumo propiamente dicho se hayan perfeccionado o producido²⁷.

A efectos formales, si se considerara que dicha interpretación del concepto venta o consumo pudiera resultar forzada en atención a la actual redacción del Proyecto de Orden, se deberían añadir las aclaraciones necesarias en su articulado (por ejemplo, introduciendo en el artículo 2, las oportunas definiciones de ventas y consumos) a fin de permitir aplicar este criterio de cómputo.

- b. Por su parte, las cantidades de biocarburante contenidas en las ventas o consumos de cada sujeto obligado (numerador) se obtendrían a partir de las cantidades ciertas de biocarburante que cada uno de ellos introduce en el sistema, bien en estado

²⁷ Se trata de la misma interpretación del concepto venta o consumo que los sujetos obligados a mantener existencias mínimas de seguridad realizan y han venido realizando a la hora de cumplir con sus obligaciones de información en virtud de lo establecido en la Resolución de 29 de mayo de 2007 y en la Resolución de 15 de julio de 2002, respectivamente, mencionadas con anterioridad.

puro, bien como integrante de una mezcla con carburante convencional. Dichas cantidades, tanto si proceden de producto de refinería como de una planta de producción de biocarburantes o de la importación, son controladas y certificadas por la compañía logística a cuyo sistema se incorporan así como por el interventor de la oficina gestora correspondiente²⁸ con objeto de determinar la cuantía del producto total introducido en la red logística sobre la que se ha de aplicar el tipo especial que grava a los biocarburantes, por lo que son contrastables.

Si se calculara el numerador siguiendo literalmente el Proyecto de Orden, las cantidades asignadas a cada sujeto para el cumplimiento de la obligación, pese a ser las que físicamente estaría retirando de cada instalación de almacenamiento para su puesta en mercado, no se corresponderían con las realmente introducidas en el sistema, ya que serían el resultado de la mezcla indiferenciada de las entradas de todos los sujetos que utilizaran las mismas instalaciones. Así, se adjudicaría la misma cuantía de biocarburante a todos los que retiraran producto de una misma instalación en un mismo momento con independencia del contenido en biocarburante de sus entradas a la misma, asignándosele entonces a un sujeto mayores o menores cantidades de biocarburante de las que le corresponderían en base a sus entradas, por ser el contenido biogénico de esta mezcla indiferenciada superior o inferior. Es decir, el cumplimiento de la obligación de cada sujeto estaría condicionado por las entradas al sistema del resto de sujetos obligados.

Con este procedimiento alternativo propuesto por esta Comisión se consiguen dos efectos. Por un lado, se desliga el comportamiento de cada sujeto obligado del del resto, ya que la cuantía de biocarburante que se le adjudica a cada sujeto se determina a partir de la introducida por el mismo de forma cierta en el sistema. Por otro, sumando las asignaciones individuales, se obtiene la cantidad de biocarburante

²⁸ El artículo 108 bis del Reglamento de Impuestos Especiales, en su nueva redacción dada por el Real Decreto 1739/2003, establece en relación a la aplicación del tipo especial para los biocarburantes que “La aplicación del tipo especial (...) requerirá la previa introducción de los biocarburantes en una fábrica o depósito fiscal situados en el ámbito territorial interno” y que “Cuando la mezcla que contiene el biocarburante (...) salga de fábrica o depósito fiscal con destino a otra fábrica o depósito fiscal situados en el ámbito territorial interno, el envío deberá ir acompañado de una certificación del interventor del establecimiento de origen, comprensiva del volumen total de la mezcla y del volumen de biocarburante (...), comprendido en aquella”.

que globalmente se pone en mercado. Estos dos aspectos son los que, fundamentalmente, hacen del procedimiento que ahora se propone por esta Comisión el método más adecuado para el cálculo de las cuotas de comercialización.

El procedimiento a emplear para el cálculo de las cantidades a computar en el numerador de la fórmula sería desarrollado por la CNE a lo largo del año 2008, junto con otros aspectos necesarios para la concreción del sistema de certificación a implementar. Entre los puntos a concretar se encuentra la designación del operador al por mayor al que adjudicar, a efectos de la obligación, las cantidades de biocarburante contenidas en las compraventas de carburantes entre operadores (en concreto, se habrá de determinar si el derecho de cómputo, a efectos de la obligación regulada por el Proyecto, del contenido biogénico de los productos que un operador al por mayor vende a otro se ha de asignar al primero o si, por el contrario, dicho derecho se ha de ir traspasando hasta el operador que realiza la última compra de producto). Para la concreción de este aspecto se habrá de tener en cuenta la forma en la que, en la práctica, se vayan mayoritariamente resolviendo las cuestiones relativas al mantenimiento del derecho potencial de aplicarse el tipo especial que grava el biocarburante²⁹.

Finalmente se propone, a fin de evitar que la actual redacción del Proyecto de Orden pudiera llegar a limitar la aplicación de alguna de las alternativas de contabilización de biocarburantes a un determinado sujeto obligado en los supuestos de ventas de producto entre operadores, que se elimine del texto del artículo 2.3 del Proyecto de Orden la referencia a *“las situaciones descritas en el artículo 3”*.

- c. En los casos en los que el biocarburante, en estado puro o mezclado con carburante convencional, proceda de la importación, solo se computarían al sujeto obligado que corresponda las cantidades de biocarburante ciertamente reconocidas en el B/L (Bill of Landing o conocimiento de embarque) u otros documentos de acompañamiento que se determinen en el procedimiento de desarrollo por la Entidad de Certificación.

²⁹ Para la aplicación del tipo especial el biocarburante ha de destinarse al mercado interior.

- d. Para la conversión de unidades volumétricas a unidades energéticas de las ventas y/o consumos de carburantes comercializados (denominador) por cada sujeto obligado, se asumiría que el numerador calculado en los términos apuntados en el apartado b está integrado en el denominador.

Se recomienda asimismo, indicar explícitamente en el artículo 4 del Proyecto de Orden que las cantidades de bioetanol presentes en las gasolinas en forma de ETBE son susceptibles de ser acreditadas a efectos del cumplimiento de la obligación de comercialización, de igual forma que el bioetanol destinado a su mezcla directa con gasolina.

En conclusión, la fórmula propuesta en el Proyecto de Orden para el cálculo de las cuotas de comercialización no permite asignar individualmente a cada sujeto obligado las cantidades de biocarburante que reflejen de la forma más adecuada la responsabilidad de sus obligaciones. Adicionalmente, la utilización de dicha fórmula sólo sería posible si existiera una trazabilidad total a lo largo de toda la cadena logística, cuya implantación supondría un relevante incremento de costes. Es por ello por lo que se propone un procedimiento de cálculo alternativo, resultado de introducir en la fórmula propuesta por el Proyecto de Orden modificaciones en relación al lugar de cómputo de la obligación, quedando así el cumplimiento de la misma por parte de cada sujeto obligado desligado del comportamiento del resto de sujetos. Dicho procedimiento, habrá de ser desarrollado y concretado por la CNE, a lo largo del año 2008, haciendo uso de la habilitación conferida.

3.3.2 Sobre el establecimiento de objetivos de comercialización individuales

El Proyecto de Orden establece objetivos de comercialización de biocarburantes individualizados para cada una de las dos categorías de biocarburantes que contempla: los susceptibles de ser mezclados con gasolinas y los susceptibles de ser mezclados con gasóleos, siendo los objetivos fijados para ambas categorías en cada horizonte temporal los mismos en términos porcentuales.

La disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos indica que el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes que desarrolla el presente Proyecto de Orden podrá

incorporar *“mecanismos de flexibilidad que favorezcan la máxima eficiencia en el logro de los objetivos”*, argumento éste, el de la eficiencia, que recupera la Memoria Justificativa que acompaña al Proyecto de Orden cuando identifica como finalidad de la norma *“lograr los objetivos fijados en la (..) Ley (...) del Sector de Hidrocarburos de la manera más eficiente posible”*, reconociendo, adicionalmente, que *“Las tendencias futuras para alcanzar una energía sostenible, tendrán como premisa conseguir reconciliar el crecimiento económico, la competitividad y el empleo con la protección del medioambiente”*.

Por su parte, la Directiva 2003/30/CE contempla como aspectos importantes a considerar por los Estados miembros a la hora de fomentar el uso de biocarburantes *“la relación coste-eficacia de la medidas adoptadas”*, el *“fomento de aquellos carburantes que sean racionales desde el punto de vista climático y medioambiental y que puedan llegar a ser competitivos y que tengan una buena relación coste-eficacia”*, así como la *“eficiencia energética en el transporte”*.

No todos los países de la UE que han optado por implantar mecanismos de fomento de utilización de biocarburantes en sus mercados los han materializado de la misma manera. Si bien en la mayoría de los Estados miembros (Austria, Italia, Reino Unido, Irlanda, Suecia) se han establecido obligaciones u objetivos indicativos indiferenciados para el bioetanol y el biodiésel, lo cual confiere una gran flexibilidad en el cumplimiento de las obligaciones por parte de cada sujeto obligado sin comprometer el cumplimiento de los objetivos a nivel global, existen otros países, como Alemania, Holanda y Francia³⁰ que han optado en cambio por establecer obligaciones individuales, siendo las cuotas exigidas para cada categoría de biocarburante diferentes en el caso de Alemania e iguales en el de Holanda y Francia. Para el caso de Alemania y Holanda, no obstante, los objetivos individuales para cada tipo de biocarburante tienen el carácter de mínimo exigible y se complementan, cada año³¹, con un objetivo global indiferenciado para cuyo cumplimiento los sujetos obligados pueden elegir el tipo de biocarburante que deseen.

³⁰ En Francia, el establecimiento de cuotas obligatorias se realiza de forma indirecta, mediante la imposición de tributos adicionales sobre los carburantes vendidos que no incorporan biocarburantes en el porcentaje necesario para el cumplimiento de los objetivos marcados.

³¹ A partir del año 2008 en el caso de Holanda y del año 2009 en el caso de Alemania.

En concreto, el mercado de carburantes de automoción en Alemania se caracteriza por una tendencia creciente del consumo de gasóleo y decreciente del de gasolinas (se estima que la estructura del consumo gasóleo/gasolina sobre el total de carburantes se situará en 2010 en el 57%/43% vs. 52%/48% de 2005). Según los últimos datos proporcionados por el Gobierno alemán a la Comisión Europea³², en el año 2005 Alemania ya excedía, con diferencia, el objetivo indicativo fijado por la Directiva 2003/30/CE para dicho año (2%), habiéndose logrado el porcentaje alcanzado (3,75%) principalmente por la aportación del biodiésel (las cuotas individuales fueron del 6% para el biodiésel y del 1% para el bioetanol). Los objetivos de comercialización de biocarburantes fijados por el Gobierno alemán para el periodo 2007-2010 permiten equilibrar la participación de ambos biocarburantes en el mercado de carburantes de automoción, de forma acorde con su nivel de penetración actual y con la configuración y estructura del propio mercado. Con los objetivos fijados, se asegura un incremento progresivo de la cuota de mercado de cada biocarburante sobre el total de carburantes de automoción, elevándose la del biodiésel del 2,47% en 2007 al 2,52% en 2010 y la del bioetanol del 0,53% al 1,54%. Si bien la cuota de ambos biocarburantes aumenta de forma lineal, el ritmo de crecimiento de la del bioetanol es mayor (crecimiento interanual del 0,34% vs. 0,02% del biodiésel), lográndose así modular el desequilibrio actual existente.

Por su parte, en Holanda también se ha establecido un sistema de obligaciones individuales mínimas, aunque con cuotas iguales para cada tipo de biocarburante, completadas por un objetivo global único. Al igual que en Alemania, con dicho sistema se introducen ambos tipos de biocarburantes en el mercado de carburantes de automoción a un ritmo acorde con su actual nivel de penetración y con la estructura del propio mercado. Así, partiendo de una situación base (referida al año 2005) en la que la comercialización de biocarburantes es prácticamente nula, la cuota de cada biocarburante en el mercado de carburantes de automoción aumenta de forma lineal (con crecimientos anuales del 0,32% en el caso del biodiésel y del 0,18% en el del bioetanol) hasta llegar en 2010 a una cuota del 2,19% en el caso del biodiésel y del 1,31% en el del bioetanol.

³² La Directiva 2003/30/CE, en su artículo 4, establece que “Antes del 1 de julio de cada año, los Estados miembros informarán a la Comisión”, entre otros, “sobre (...) las ventas totales de combustibles para transporte y sobre la cuota correspondiente a los biocarburantes en estado puro o mezclados, y otros combustibles renovables comercializados en sus mercados al año anterior”.

Finalmente, en el caso de Francia, también caracterizado por una tendencia creciente del consumo de gasóleo y decreciente del de gasolinas (estructura de consumo gasóleo/gasolina sobre el total de carburantes de 75%/25% en 2005 vs. 78%/22% en 2010), se ha establecido un sistema de obligaciones individuales para el biodiésel y bioetanol pero de la misma cuantía porcentual. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en Alemania y Holanda, la cuota obligatoria de cada biocarburante no aumenta de forma lineal para cada año. En concreto, de acuerdo a su estructura de consumo de carburantes, se produce un aumento no lineal de la participación de cada biocarburante en el total de carburantes de automoción, mayor para el biodiésel que para el bioetanol, pasando dicha participación del 1,21% en 2006 al 5,44% en 2010 en el primer caso y del 0,44% en 2006 al 1,56% en 2010 en el segundo.

En definitiva, la configuración del respectivo mercado de carburantes de automoción, la estructura de su demanda, el nivel de penetración de cada biocarburante, así como las perspectivas de futuro, tanto de las necesidades energéticas de carburantes como de capacidad de producción son, entre otros, los factores que han venido actuando como criterio de selección para el establecimiento de objetivos obligatorios de introducción de biocarburantes.

En cuanto a España, el sistema de cuotas individualizadas propuesto por el Proyecto de Orden conseguiría, de forma análoga a lo visto para Alemania y Holanda, aumentar progresivamente la presencia de ambos tipos de biocarburantes en el mercado en relación al total de carburantes de automoción. Sin embargo, a diferencia de los países mencionados, y al igual que en el caso de Francia, no se trataría de un incremento interanual lineal (1,20% y 1,95% de crecimiento interanual 2009/2008 y 2010/2009, en el caso del biodiésel y 0,30% y 0,48%, respectivamente, en el del bioetanol), correspondiendo, en cualquier caso, el mayor ritmo de crecimiento al biodiésel.

De lo que se trata ahora es de discernir cuál de las distintas alternativas de entre las permitidas por la Ley de Hidrocarburos para la introducción progresiva en el mercado de estos nuevos productos sustitutivos de los carburantes convencionales (básicamente, fijación de objetivos globales o particulares para cada una de las categorías de biocarburantes definidas) es la que mejor permite cumplir con los criterios mencionados

de adecuación al mercado, eficiencia y consecuente beneficio para el consumidor, para lo cual será necesario analizar la configuración de la demanda, la estructura productiva del sector de productos petrolíferos y de biocarburantes, el grado de dependencia energética exterior y la cuota que actualmente ocupan los biocarburantes, así como la estructura del sistema logístico español.

El mercado español de productos petrolíferos y de biocarburantes³³

España cuenta con diez refinerías con una capacidad total de refino instalada de 1.290 KBCD³⁴ (65,6 millones de toneladas/año) y una capacidad de conversión en 2006 de aproximadamente el 32% (419 KBCD medida en términos de FCC equivalente), porcentaje superior al de la media de la Unión Europea (27% ó 3.983 KBCD de FCC equivalente) sobre una capacidad instalada que ronda los 14.890 KBCD (744 millones de toneladas/año). Además, en España, el grado de conversión aumentará previsiblemente gracias a las inversiones proyectadas por las empresas refineras, que prevén dedicar un total de 7.000 millones de euros hasta 2010 para aumentar alrededor del 10% la capacidad de producción³⁵ y más del 50% la de conversión³⁶.

Para satisfacer la demanda de las refinerías españolas es necesario importar prácticamente el 100% del crudo, dado que únicamente 140 miles de toneladas (kTm), del total de 61,9 millones de toneladas (MTm) procesadas provienen de producción interior, lo que se traduce en un grado de autoabastecimiento del 0,2%, dato que ilustra la elevada dependencia energética exterior de crudo de nuestro país (básicamente procedente de Rusia, Méjico, Arabia Saudí, Nigeria y Libia).

Uno de los aspectos más importantes y característicos del mercado español es el saldo excedentario de las gasolinas y el saldo deficitario de los gasóleos, especialmente de automoción, como consecuencia del proceso de dieselización del parque automovilístico que se ha venido produciendo en los últimos años (impulsado principalmente por la

³³ Datos referidos al año 2006

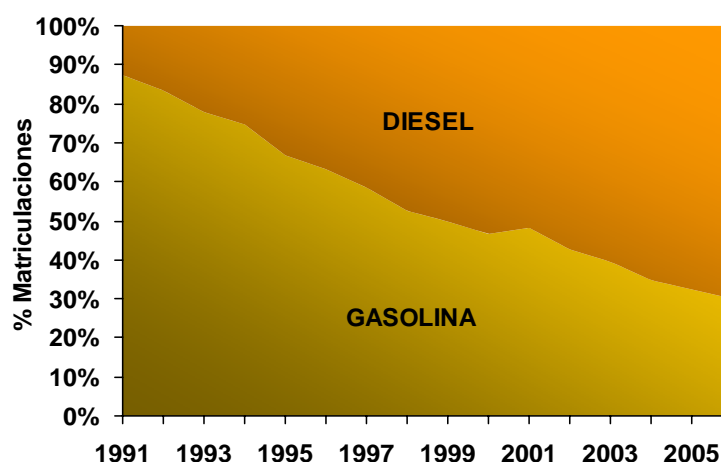
³⁴ Miles de barriles por día de calendario

³⁵ No se ha tenido en cuenta la posible construcción de una nueva refinería en Badajoz, con capacidad de de 5,7 MTm/año.

³⁶ Principalmente asociados a inversiones en nuevas plantas de coquización en las refinerías de Cartagena, Bilbao y Castellón y de hidrocracking en Huelva.

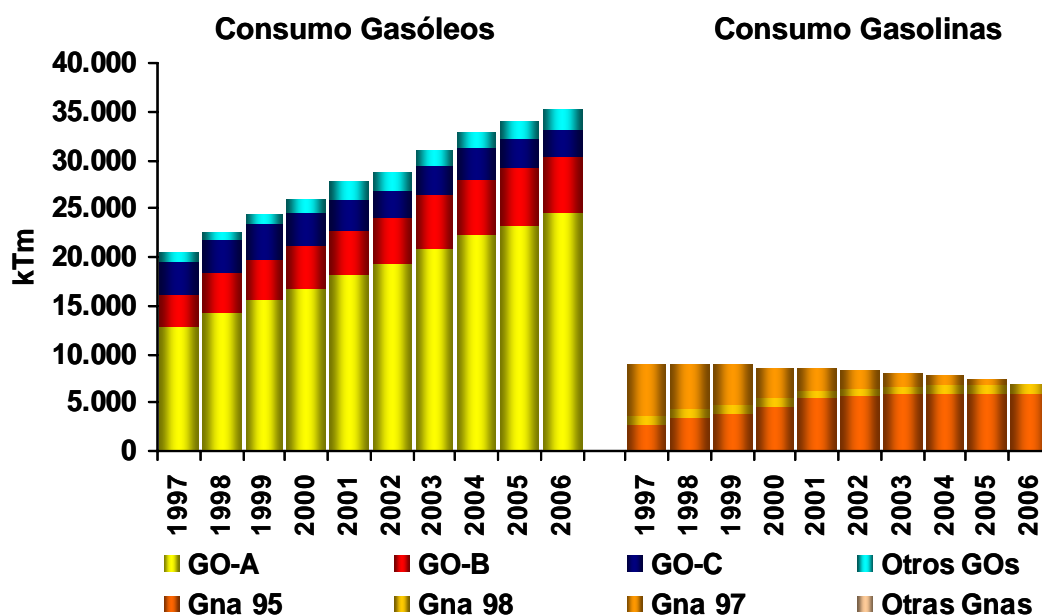
diferencia impositiva de aproximadamente 10 c€/litro entre ambos productos). En concreto, el porcentaje de vehículos con motores de tecnología Diesel sobre el total de matriculados fue en 2006 del 70%. Como consecuencia de este proceso, la demanda total de gasóleo de automoción ha seguido una tendencia creciente en los últimos años (+91,3% en los últimos 10 años, alcanzándose los 24,7 MTm en 2006), mientras que la de gasolinas ha mantenido un perfil decreciente (-22,4% en los últimos 10 años, hasta los 6,9 MTm en 2006).

Gráfico 3.3.1.: Dieselización parque automovilístico español



Fuente: ANFAC

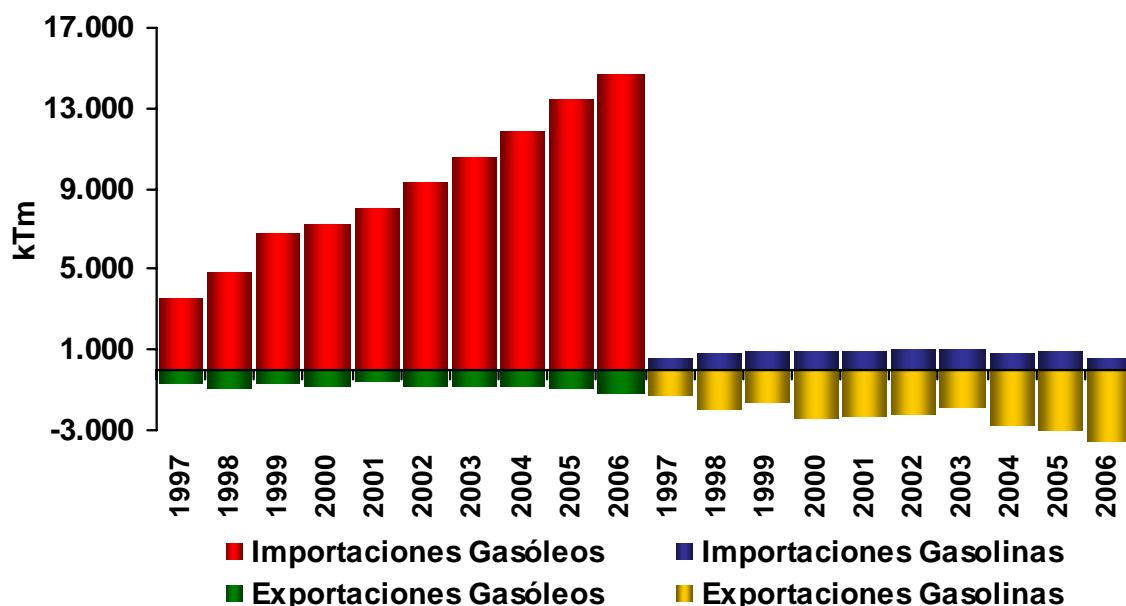
Gráfico 3.3.2.: Evolución del consumo de gasolinas y gasóleos



Fuente: CORES y CNE

18 de diciembre de 2007

Gráfico 3.3.3.: Evolución de las importaciones y exportaciones de gasolinas y gasóleos



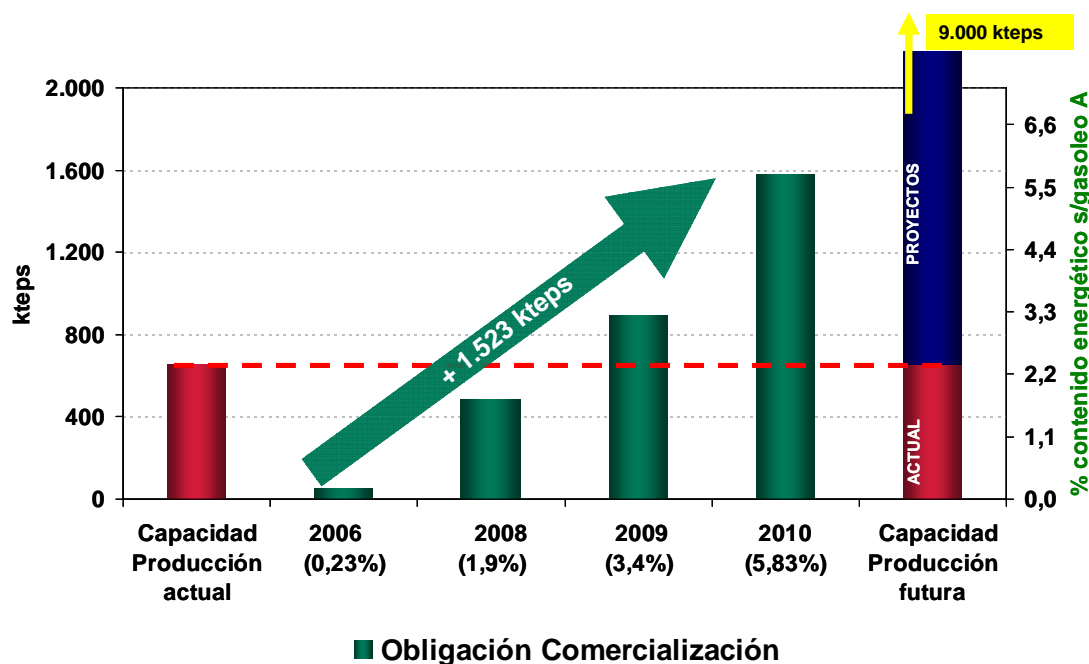
Fuente: CORES y CNE

Así, España es un país netamente importador de carburantes de automoción, superando las importaciones de gasóleo de automoción ampliamente a las exportaciones de gasolinas auto. En concreto, en el año 2006 se importaron 6,783 MTm de gasóleo A (más del 25 % del total del consumo de ese año) frente a 1,280 MTm de exportaciones de gasolina de automoción.

En lo referente al grado de penetración de los biocarburantes, según los últimos datos proporcionados por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a la Comisión Europea, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4 de la Directiva 2003/30/CE, *“la participación media del conjunto de biocarburantes en el sector del transporte supuso en el año 2006, un valor del 0,53%”*, calculado sobre la base del contenido energético, siendo la participación del bioetanol sobre las gasolinas del 1,58% y la del éster metílico sobre el gasóleo de automoción del 0,23%. En la actualidad se comercializan mayores cantidades (en contenido energético) de bioetanol, casi exclusivamente en forma de ETBE, que de biodiésel (110,6 kteps vs. 56,5 kteps en 2006).

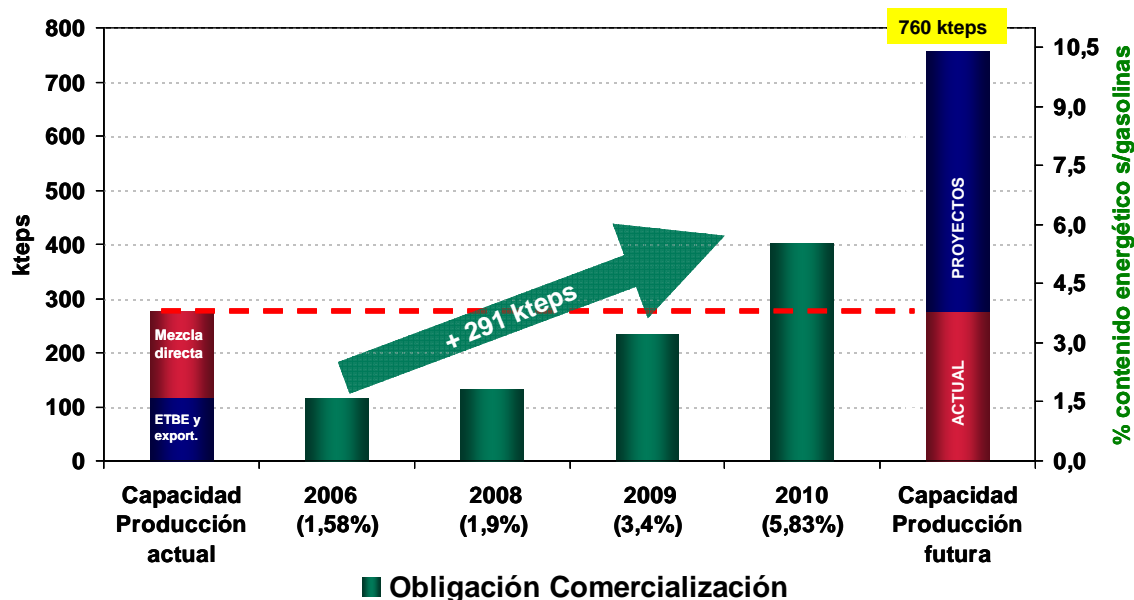
Por otro lado, tal y como se desprende de los gráficos siguientes, aunque España es un país, por el momento, con un bajo grado de penetración de los biocarburantes en el mercado de carburantes para transporte, la apreciable base productiva ya existente así como las perspectivas de crecimiento progresivo de la misma serían en principio suficientes para alcanzar los objetivos individuales propuestos en el Proyecto de Orden, tanto para el bioetanol como para el biodiésel.

Gráfico 3.3.4.: Estructura productiva para cumplir con la obligación de comercialización diferenciada de biodiésel



Fuente: MITyC y CNE

Gráfico 3.3.5.: Estructura productiva para cumplir con la obligación de comercialización diferenciada de bioetanol



Fuente: MITyC y CNE

Actualmente existen en España más plantas operativas y en proyecto de biodiésel que de bioetanol; concretamente, existen cuatro plantas de bioetanol en funcionamiento, con una capacidad total de 434.000 Tm/año (lo que permite a España, situarse como primer o segundo productor de bioetanol, según la fuente, para usos de transporte de la Unión Europea), destinándose la producción de dos de ellas a la mezcla directa con gasolinas y las otras dos a la producción del ETBE y a la exportación. Los 10 proyectos actualmente en desarrollo, en caso de prosperar, incrementarían dicha capacidad en aproximadamente 700.000 Tm/año. Prácticamente todo el bioetanol comercializado en España durante el año 2006 se destinó a producción de ETBE en seis refinerías con una capacidad total de producción de ETBE de 584.000 Tm/año (tan sólo se comercializaron 24 Tm como mezcla directa con gasolina).

Por su parte, en la actualidad existen 17 plantas operativas de biodiésel, con una capacidad de producción global de 750.000 Tm/año, así como 72 proyectos en desarrollo que podrían, en caso de completarse, llegar a incorporar al mercado aproximadamente 9,5 MTm/año adicionales. En 2006 se comercializaron 559 kTm de mezclas éster metílico/gasóleo (19 kTm en porcentajes inferiores al 5% v/v y 122 kTm en porcentajes

superiores), el 80% de las cuales a través del canal de estaciones de servicio y el 20% restante a través del de ventas directas. Concretamente, el biodiésel se comercializa en aproximadamente 400 instalaciones de suministro a vehículos, encontrándose la mayor concentración de puntos de venta en Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Castilla La Mancha, Galicia, Cantabria, Comunidad Valenciana y País Vasco.

El sistema logístico español se diferencia del de resto de países europeos por su carácter integrado y la optimización que permite de los recursos y activos disponibles. La Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A. (CLH), es titular de la única red de oleoductos de productos³⁷ (3.483 km), que conecta las refinerías peninsulares y los principales puertos con los centros de almacenamiento ubicados cerca de los puntos de consumo, así como de la mayor parte de las instalaciones de almacenamiento presentes en el sistema español (40 instalaciones de almacenamiento y 28 instalaciones aeroportuarias), con una capacidad de aproximadamente 6,2 Mm³, correspondiendo más del 90% a gasolinas y gasóleos y carburantes de aviación. Las salidas de carburantes de automoción de las instalaciones de CLH representaron en el año 2006 el 81,4% del total del consumo nacional (más del 85% si sólo se mide en el ámbito geográfico en el que opera CLH). Además de CLH, existen más de 20 compañías que prestan servicios de almacenamiento de productos petrolíferos, con una capacidad total de almacenamiento de 4,2 Mm³ en todo el territorio español.

En cualquier caso, todo el sistema logístico español de hidrocarburos líquidos actúa en régimen de “*contract carrier*”³⁸ y la práctica totalidad de las instalaciones prestan sus servicios logísticos bajo un régimen indiferenciado, esto es, almacenan en las mismas instalaciones de forma indiferenciada productos con parámetros estandarizados de calidad titularidad de distintos operadores.

En definitiva, se puede concluir que España es un país importador de crudo (grado de autoabastecimiento del 0,2% en 2006), con un alto grado de dependencia energética

³⁷ Permite el abastecimiento de la zona centro de la península desde las zonas sur y nordeste, con algunos tramos reversibles que dotan al sistema de mayor flexibilidad.

³⁸ Los titulares de instalaciones fijas de transporte y almacenamiento de hidrocarburos líquidos deben prestar acceso a cualquier operador que lo solicite bajo un procedimiento negociado, en condiciones técnicas y económicas transparentes, objetivas y no discriminatorias.

exterior, cuyas capacidades de producción de productos petrolíferos (65,6 MTm) y de conversión (32%, superior a la media europea) están orientadas a maximizar la producción de destilados medios, pese a lo cual continua siendo excedentario en gasolinas y deficitario en gasóleos, debido al grado de dieselización de su parque automovilístico. En este mercado, los biocarburantes aún no tienen una presencia significativa, aunque existe una elevada capacidad de producción proyectada tanto de biodiésel como de bioetanol. Además, cuenta con una red logística integrada que permite optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles y opera en régimen indiferenciado.

De acuerdo con todo lo anterior, los mecanismos de fomento del uso de biocarburantes, incluyendo la introducción de cuotas obligatorias de comercialización, han de diseñarse tomando en consideración la realidad descrita del mercado español de distribución de carburantes de automoción, aportando además un grado de flexibilidad suficiente para facilitar su cumplimiento siempre que con ello no se comprometa la consecución de los objetivos de incorporación de biocarburantes. De esta manera se alcanzaría el objetivo de promover el uso de los biocarburantes, con sus ventajas medioambientales, de seguridad energética y socioeconómicas, sin mermar por ello la eficiencia del sistema de distribución de carburantes en el que se han de integrar.

La propuesta de establecer cuotas diferenciadas por categoría de biocarburante del Proyecto de Orden es una medida que permite el cumplimiento de los objetivos de comercialización de biocarburantes a nivel nacional de igual forma que la alternativa de establecimiento de una cuota indiferenciada, adoptada en otros Estados miembros, pero incorpora limitaciones en la forma en que cada sujeto obligado individualmente considerado debe cumplir la obligación. Procede por tanto analizar si estas restricciones afectan a la consecución de los objetivos pretendidos por la propia normativa reguladora del fomento de los biocarburantes, singularmente en lo referente a la reducción de la dependencia exterior³⁹ y a la eficiencia en la implantación.

³⁹ Según la Directiva 2003/30/CE, “El aumento del uso de los biocarburantes para transporte, (...) es una herramienta de la que la Comunidad puede servirse para reducir su dependencia de la energía importada (...) con las consiguientes repercusiones para la seguridad del abastecimiento energético a medio y largo plazo”. Por su parte el Proyecto de Orden en su parte expositiva recuerda que “La importancia del incremento del uso de los biocarburantes en el transporte radica no sólo en la reducción de las emisiones

A día de hoy, como consecuencia de la estructura y configuración del sistema de refino español, la introducción de biodiésel, como sustitutivo del gasóleo de automoción, contribuye en mayor medida a la reducción de la dependencia exterior de carburantes fósiles que la del bioetanol. En efecto, la industria refinera española ha venido experimentando desde hace tiempo un proceso continuo de modificaciones al objeto de adaptarse a la estructura de consumo nacional. Así, partiendo de una estructura orientada a la producción de gasolinas, se ha evolucionado a un esquema en el que se maximiza la producción de gasóleos (17,9 MTm de gasóleo A en 2006) y minimiza la de gasolinas, debiendo, a pesar de ello, exportar una parte significativa de éstas.

Conviene señalar que las refinerías son instalaciones relativamente poco flexibles, en las que es posible realizar ciertas adaptaciones del esquema productivo mediante las correspondientes inversiones, pero en las que no se puede preestablecer voluntariamente el volumen de salidas de cada uno de los productos, ya que cada barril de crudo tiene un rendimiento determinado en productos finales que es función de su composición y características y de las unidades de proceso de que disponga la refinería. Es por ello por lo que, al igual que ocurre en el resto de países de nuestro entorno, el balance de producción español no coincide en su totalidad con la estructura de la demanda, siendo relativamente largo el periodo de maduración de las inversiones necesarias para adaptar el esquema de refino a la demanda. En este sentido, en tanto en cuanto no se elimine el déficit de gasóleo A (6,8 MTm en 2006) las refinerías españolas continuarán con el mismo objetivo de producción, tratando de cubrir la demanda del mercado, para lo cual será preciso mantener las compras de crudo y, en consecuencia, el exceso de producción en gasolinas.

De lo anterior se desprende que la introducción de ciertas cantidades de biodiésel en el mercado permitiría la cobertura de parte de la demanda de gasóleos de automoción con éster y en consecuencia una disminución de las importaciones de gasóleo A, aunque se mantendrían las importaciones de crudo y las exportaciones de gasolinas, ya que la refinería continuarían operando bajo el mismo esquema para cubrir el déficit de gasóleo.

de gases de efecto invernadero, (...) sino también (...), en su contribución a la diversificación del consumo de energía primaria y a una menor dependencia energética de dichos carburantes fósiles”.

Por el contrario, las cantidades de bioetanol que deberían comercializarse no supondrían una disminución de las exportaciones de gasolinas, sino que estarían reemplazando a cantidades equivalentes de gasolinas de producción nacional que se sumarían a las que ya son objeto de exportación, debido a que la fabricación en refinería de dichos carburantes no podría reducirse por estar condicionada por la necesidad de una mayor fabricación de los destilados medios. Del mismo modo reemplazarían, de forma indirecta, a cantidades de biodiésel que, si la obligación de comercialización fuera global o indiferenciada, podrían, en su caso, haberse llevado a consumo, reemplazando una cuantía adicional de gasóleo de automoción y haber contribuido así a la reducción de la dependencia exterior de nuestro país de carburantes fósiles.

Por último, desde el punto de vista de la eficiencia, las diferentes características físico-químicas del alcohol etílico y del éster también determinan una diferente consideración en cuanto a su grado de integración en la cadena de suministro de carburantes convencionales. En concreto, respecto al bioetanol para mezclas directas con gasolina se ha adoptado con carácter general un esquema logístico basado en la mezcla en brazo de carga a salida de depósito fiscal con el consiguiente impacto negativo, en términos de costes unitarios de distribución, frente al transporte de las mezclas de FAME y gasóleo de automoción que sí permiten, hasta ciertos porcentajes de mezcla, su transporte por oleoducto.

En definitiva, la alternativa consistente en el establecimiento de las cuotas particulares para cada categoría de biocarburantes propuestas en el Proyecto de Orden permite la consecución de los objetivos globales de incorporación de biocarburantes, pero resulta menos idónea frente a la alternativa de cuotas indiferenciadas. Este sistema de cuotas indiferenciadas, adoptado en la mayoría de Estados miembros con sistemas de obligación de comercialización, otorga a cada sujeto obligado mayor flexibilidad para el cumplimiento de la obligación, lo que amplía las probabilidades de cumplimiento de los objetivos al menor coste posible, dado que cada sujeto podría elegir en cada momento el tipo de biocarburante con el que cumplir su obligación de comercialización, en función, entre otros factores, de la disponibilidad y coste de materias primas, del diferencial de costes de distribución o de las condiciones del mercado de carburantes.

A fin de ilustrar las consecuencias de los distintos grados de flexibilidad que una y otra alternativa incorporan, el siguiente cuadro muestra las distintas posibilidades entre las que un sujeto obligado podría optar (en el año 2010) para cumplir con su obligación si se establecieran objetivos de comercialización indiferenciados. Bajo este mecanismo, el sujeto podría decantarse por cumplir la totalidad de su obligación, por ejemplo, sólo con biodiésel o sólo con bioetanol (en ambos casos debería incorporar al mercado aproximadamente 2.000 ktps de biocarburante, biodiésel o bioetanol, respectivamente) o bien con la combinación que considerara más adecuada de ambos tipos de biocarburantes (por ejemplo, podría elegir cubrir el 70% de su obligación con biodiésel y el 30% restante con bioetanol, lo que se traduciría en introducir al mercado aproximadamente 1.400 ktps en forma de biodiésel y 600 ktps en forma de bioetanol). Con el mecanismo propuesto en el Proyecto de Orden (objetivos individuales, exigibles para cada categoría de biocarburante) el abanico de posibilidades que se le brindaría a cada sujeto obligado se vería reducido a una sola alternativa.

Cuadro 3.3.1.: Objetivo global comercialización biocarburantes en el año 2010 (5,83%). Análisis de sensibilidad.

Estimación Total Carburantes en 2010 (ktps)	33.982
Obligación global comercialización bios en 2010	5,83%
Biocarburante a introducir en mercado en 2010 (ktps)	1.981
Cap. producción estimada bioetanol en 2010 (ktps)	760
Cap. producción estimada biodiésel en 2010 (ktps)	9.000

Cobertura obligación global 5,83% con bioetanol	BIOETANOL			BODIESEL			Cobertura obligación global 5,83% con biodiésel
	% s/Total carburantes (contenido energético)	ktps	Suficiencia capacidad productiva (ktps)	% s/Total carburantes (contenido energético)	ktps	Suficiencia capacidad productiva (ktps)	
0%	0,00%	0	760	5,83%	1.981	7.019	100%
10%	0,58%	198	562	5,25%	1.783	7.217	90%
20,3%	1,18%	402	358	4,65%	1.579	7.421	79,7%
20%	1,17%	396	364	4,66%	1.585	7.415	80%
30%	1,75%	594	166	4,08%	1.387	7.613	70%
40%	2,33%	792	-32	3,50%	1.189	7.811	60%
50%	2,92%	991	-231	2,92%	991	8.009	50%
60%	3,50%	1.189	-429	2,33%	792	8.208	40%
70%	4,08%	1.387	-627	1,75%	594	8.406	30%
80%	4,66%	1.585	-825	1,17%	396	8.604	20%
90%	5,25%	1.783	-1.023	0,58%	198	8.802	10%
100%	5,83%	1.981	-1.221	0,00%	0	9.000	0%

Situación año 2010 según propuesta Proyecto de Orden

Sin embargo, por otro lado, existen razones, distintas de la estructura del mercado de carburantes, que podrían aconsejar introducir unas cuotas mínimas de comercialización individualizadas para cada categoría de carburante, al igual que han hecho otros países

de la UE. Con ello se conseguiría favorecer las inversiones necesarias en investigación y desarrollo de las tecnologías productivas que permitan un abaratamiento de los costes de obtención de cada biocarburante, diversificar las fuentes de aprovisionamiento de materias primas y el mantenimiento de la estructura productiva existente en España de cada carburante de origen renovable. Adicionalmente, este enfoque sería positivo, ya que reconocería la complementariedad de los distintos tipos de biocarburantes.

En efecto, el establecimiento de unas obligaciones de comercialización individualizadas tanto para bioetanol como para biodiésel, en primer lugar, fomentaría el desarrollo de las tecnologías necesarias para aprovechar las materias primas de segunda generación para los dos tipos de biocarburantes⁴⁰, desarrollo que sólo sería posible en base a una industria de biocarburantes que contase con los recursos necesarios para efectuar inversiones suficientes en investigación y desarrollo; en segundo lugar, contribuiría a la diversificación del origen de suministros en relación con las materias primas; y, en tercer lugar, impulsaría la producción de las distintas categorías de biocarburantes, lo que permitiría mantener el tejido industrial existente y apoyaría la ejecución de los proyectos actualmente previstos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, se entiende que la opción más equilibrada para introducir objetivos particulares para cada categoría de biocarburantes sería la de establecer un mecanismo como el implantado en Alemania y Holanda, que permite incorporar una flexibilidad parcial al sistema, al complementarse los objetivos individuales, que tienen carácter de mínimo exigible, con un objetivo global indiferenciado, para cuyo cumplimiento los sujetos obligados pueden optar por el biocarburante que deseen.

El siguiente cuadro muestra una propuesta de mecanismo para el fomento del uso de biocarburantes de este tipo. Los objetivos individuales para el año 2008 se han calculado considerando que el contenido de bioetanol en las gasolinas es aproximadamente igual al que actualmente ya está presente en las mismas en forma de ETBE (aproximadamente el 2% de bioetanol en gasolinas en términos energéticos en 2006). Los correspondientes a

⁴⁰ En la actualidad destacan dos tecnologías en cuanto al desarrollo de biocarburantes de segunda generación: la producción de bioetanol a partir de biomasa lignocelulósica y la producción de biodiésel a través de un proceso de gasificación de dicha biomasa (proceso Fischer-Tropsch).

los años 2009 y 2010 se establecen considerando que la participación de cada biocarburante en el mercado de carburantes se incrementa siguiendo una evolución lineal (al igual que en el modelo alemán y holandés). A partir del año 2009, para alcanzar los objetivos globales habría que superar los individuales (uno sólo o ambos) en el modo que cada sujeto obligado considerara más conveniente.

Cuadro 3.3.2.: Propuesta de mecanismo de fomento del uso de biocarburantes

% Contenido energético sobre el total de carburantes comercializados

		Objetivo Individual	Objetivo Global
2008 (indicativo)	Biodiesel %	1,9%	1,9%
	Bioetanol %	2,0%	
2009 (obligatorio)	Biodiesel %	2,7%	3,4%
	Bioetanol %	2,2%	
2010 (obligatorio)	Biodiesel %	3,5%	5,83%
	Bioetanol %	2,5%	

En conclusión, la obligación de comercialización de biocarburantes debe regularse teniendo en cuenta la realidad del mercado español de suministro de carburantes de automoción, proporcionando, en la medida de lo posible, la flexibilidad suficiente para facilitar su cumplimiento con el mejor balance coste-eficacia. En este sentido, a pesar de que la propuesta de establecer cuotas diferenciadas por categoría de biocarburante permite el cumplimiento de los objetivos de comercialización a nivel nacional, introduce ciertas limitaciones en la forma en que cada sujeto obligado debe cumplir dicha obligación, sin presentar ventajas diferenciales frente a la alternativa de cuotas indiferenciadas que, por el contrario, otorga a cada sujeto flexibilidad para el cumplimiento de su obligación, atendiendo a criterios tales como la disponibilidad y coste de materias primas, el diferencial de costes de distribución o las condiciones del mercado de carburantes.

No obstante, es oportuno considerar otras razones (necesidad de favorecer inversiones en investigación y desarrollo con el fin de abaratar los costes de producción o diversificar las fuentes de aprovisionamiento de materias primas, entre otras) que apuntan, como ha ocurrido en otros países, a introducir obligaciones individuales para cada categoría de biocarburante y, en concreto, al establecimiento de un mecanismo que permitiera introducir una flexibilidad parcial al sistema, al complementarse unos objetivos individuales, con carácter de mínimo exigible, con un objetivo global indiferenciado para cuyo cumplimiento los sujetos obligados pudieran optar por el biocarburante que desearan. De esta manera se promovería el uso de los biocarburantes, con sus ventajas medioambientales y de diversificación energética, tomando en consideración, al mismo tiempo, criterios de adecuación al mercado, eficiencia y beneficio para el consumidor.

3.4 Sobre la certificación y la Entidad de Certificación (capítulo III) y el control y el régimen sancionador (capítulo IV)

En este epígrafe se realizan, en primer lugar, consideraciones sobre la Entidad de Certificación, sobre el procedimiento de emisión de certificados a través de los cuales se dará por acreditado el cumplimiento de las obligaciones de comercialización de biocarburantes, sobre los mecanismos de flexibilidad que se introducen para facilitar el cumplimiento de la obligación, así como sobre el régimen sancionador de aplicación en caso de incumplimiento. En segundo lugar, se relacionan y comentan aquellos aspectos que se entiende deben ser objeto de desarrollo por la Entidad de Certificación.

3.4.1 Consideraciones sobre la certificación y la Entidad de Certificación y el control y el régimen sancionador

La CNE realiza una valoración general positiva de las disposiciones sobre certificación, control y régimen sancionador incluidas en el capítulo III y IV del Proyecto de Orden, si bien opina que convendría incluir, ampliar o modificar algunos aspectos, tal como se expone a continuación.

Sobre los certificados de biocarburantes en gasóleos y en gasolinas (art. 7)

El Proyecto de Orden establece en su artículo 4 objetivos diferenciados de biocarburantes en gasóleos y en gasolinas para 2008 (con carácter indicativo) y para 2009 y 2010 (con carácter obligatorio), distinguiendo entre certificados de biocarburantes en gasóleos y en gasolinas.

A este respecto hay que señalar que si se optara por el establecimiento de un objetivo único indiferenciado con un único tipo de certificado de biocarburantes, no sería necesario que existiesen certificados de biocarburantes en gasolina y certificados de biocarburantes en gasóleo, si bien sería en todo caso preciso que el propio certificado indicase el tipo de biocarburante con el que se pretende cumplir la obligación para realizar debidamente el proceso de certificación. Por su parte, si se aplicara una obligación de tipo mixto, con objetivos mínimos obligatorios diferenciados por tipo de carburante y un objetivo global obligatorio por encima de éste que pudiera cubrirse con los biocarburantes y en los porcentajes que resultara más flexible para cada sujeto obligado, sería necesario recurrir por la parte de las cuotas mínimas particulares, a certificados diferenciados de biocarburantes en gasóleo y de biocarburantes en gasolina.

Finalmente, cabe señalar que el artículo 7 del Proyecto de Orden hace una referencia expresa a los biocarburantes que *“no sean susceptibles de ser incluidos en gasolinas y gasóleos”*⁴¹, contemplándose la posibilidad de expedición, por parte de la Entidad de Certificación, de certificados por las cantidades de estos productos vendidas o consumidas con fines de transporte. Dichos certificados *“podrán ser considerados como certificados de inclusión de biocarburantes en gasóleo o como certificados de inclusión de biocarburantes en gasolinas, a elección del solicitante”*. En función del sistema de obligaciones por el que finalmente se opte, podría ser necesario introducir en el texto del mencionado artículo 7 del Proyecto, así como en otras partes del articulado si así se requiere, todas aquellas modificaciones o aclaraciones pertinentes para asegurar que a dichos productos se les concede, a efectos de la obligación, un tratamiento homogéneo al del resto de biocarburantes contemplados en el ámbito objetivo de la norma.

⁴¹ Los biocarburantes contemplados dentro del ámbito objetivo del Proyecto de Orden que no son susceptibles de ser incluidos en gasolinas o gasóleos son el biogás y el biohidrógeno.

Sobre las condiciones para la expedición de certificados (art.7)

El artículo 7 del Proyecto de Orden establece que, para la expedición de certificados de biocarburantes, es necesario disponer de una cuenta de certificación, haber comunicado la venta o consumo en forma y plazo, aportar la documentación que se determine, haber abonado los impuestos especiales correspondientes y haber acreditado la sostenibilidad del biocarburante en los términos que se establezcan.

En primer lugar, respecto a la comunicación de las ventas o consumos, es necesario señalar que la información requerida para la certificación de las cantidades de biocarburantes vendidas o consumidas será establecida por esta Comisión, en cuanto Entidad Certificadora, a lo largo del año 2008 con la participación de todos los agentes del sector, concretándose, entre otros, el contenido, la forma y la periodicidad de las comunicaciones.

En segundo lugar, en relación con la exigencia a los sujetos de haber abonado el impuesto especial de hidrocarburos como condición para la obtención de un certificado de biocarburantes, no parece resultar procedente, dado que la certificación es independiente del pago del impuesto especial, siendo además distintos el sujeto obligado a la venta o consumo de biocarburante y el sujeto obligado al pago del impuesto especial, por lo que se propone valorar su supresión en el artículo 7 de la Orden.

En tercer lugar, respecto a la sostenibilidad del biocarburante, el Proyecto de Orden establece que se deberá haber acreditado en los términos que se establezcan, teniendo en cuenta la calidad, el origen de las materias primas y la evaluación ambiental de cultivos. Se dispone que esta condición únicamente será exigible una vez aprobadas las disposiciones legales en relación con la misma de acuerdo con la normativa comunitaria que se desarrolle en este sentido.

La CNE considera acertado establecer un requerimiento de acreditación de la sostenibilidad del biocarburante para la obtención de certificados de biocarburantes, al ser congruente con las iniciativas que se están promoviendo por las instituciones europeas a fin de evitar que se fomenten biocarburantes que, por su origen y forma de producción, y

teniendo en cuenta los impactos considerando el ciclo de vida, puedan resultar globalmente perjudiciales para el medio ambiente. La producción de biocarburantes debe presentar un balance medioambiental positivo en su completo ciclo de vida, en términos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, y no debe causar daños a la biodiversidad, ni una disminución del carbono almacenado de forma natural debido a cambios en el uso de la tierra, así como tampoco originar impactos negativos en los mercados alimentarios. De hecho, tal como se indica en numerosos documentos comunitarios, el desarrollo de los biocarburantes está condicionado por esta garantía de sostenibilidad.

Así, con objeto de evitar los potenciales impactos negativos asociados a la forma de producción y uso de biocarburantes, la Comisión Europea ha señalado la necesidad de elaborar un sistema de certificación de biocarburantes y ha indicado que preparará una propuesta de sistema de apoyo a los biocarburantes que disuada de cultivar materias primas para los biocarburantes en tierras con elevado valor en cuanto a biodiversidad, desincentive el uso de sistemas inadecuados de producción de biocarburantes y fomente el uso de procesos de biocarburantes de segunda generación⁴². Asimismo, el Consejo de Transportes, Telecomunicaciones y Energía que tuvo lugar en Luxemburgo los días 6, 7 y 8 de junio de 2007 ha pedido a la Comisión que presente, cuanto antes, una propuesta sobre la certificación de biocarburantes según criterios de sostenibilidad. El Parlamento Europeo⁴³, por su parte, ha respaldado el objetivo vinculante para los biocarburantes del 10% siempre y cuando se pueda probar que esos carburantes se obtienen por métodos sostenibles, ha señalado la importancia de que los biocarburantes de segunda y tercera generación estén disponibles a nivel comercial y ha pedido que se acelere el progreso tecnológico en este ámbito.

Por ello, en opinión de esta Comisión es adecuado exigir este requisito únicamente cuando la normativa comunitaria así lo establezca, ya que por el momento este requerimiento no se ha concretado, ni existe una definición aprobada a nivel comunitario

⁴² “Estrategia de la UE para los biocarburantes” (COM (2006) 845 final) y “Programa de trabajo de la energía renovable. Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible” (COM (2006) 34 final).

⁴³ Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de septiembre de 2007, sobre el programa de trabajo de la energía renovable en Europa (2007/2090(INI)).

ni acordada internacionalmente en relación a la sostenibilidad de los biocarburantes. Tampoco existe una metodología comunitaria o internacional para calcular las emisiones de gases de efecto invernadero asociadas al ciclo de vida de los biocarburantes. Por tanto, sería difícil denegar la certificación de determinados biocarburantes en base a criterios de sostenibilidad o emisiones evitadas de gases de efecto invernadero en ausencia de una metodología que permitiera evaluar, de forma objetiva, dichos criterios.

En consecuencia, la Entidad de Certificación habría de desarrollar, a través de la correspondiente Circular, el procedimiento de acreditación de la sostenibilidad como condición previa para la expedición de certificados de biocarburantes, una vez se hayan aprobado las disposiciones que regulen esta materia.

Sobre los pagos compensatorios (art. 11)

Según el artículo 11 del Proyecto de Orden, los sujetos obligados que no cuenten con una cantidad de certificados de biocarburantes suficiente para cumplir su obligación han de abonar unos pagos compensatorios de 274 € y de 437 €, respectivamente, por cada certificado de biocarburantes en gasóleo y por cada certificado de biocarburantes en gasolina que les falte para el cumplimiento de su obligación. Las cantidades así obtenidas contribuyen a dotar fondos específicos para cada tipo de certificado, que se distribuyen anualmente entre los sujetos que dispongan de un exceso de certificados. Respecto a este punto es preciso realizar diversos comentarios.

En primer lugar, los importes en los que han quedado cuantificados los pagos compensatorios incluidos en el Proyecto de Orden responden en la práctica a la asunción de un mismo pago compensatorio, en volumen, de 22 c€/l para el déficit de certificados de biocarburantes en gasóleo y en gasolina, posteriormente convertido a unidades monetarias por unidad de contenido energético de los dos tipos de biocarburantes, sin que ni en el Proyecto de Orden ni en su Memoria Justificativa se aporte explicación sobre el cálculo de este importe.

En cualquier caso, y con independencia del modo en que hayan sido calculadas estas cantidades, en opinión de esta Comisión el pago compensatorio debe quedar configurado

en base a un método cierto y conocido que permita a todos los sujetos afectados estimar su importe, a fin de poder adoptar sus decisiones en relación con este mecanismo de flexibilidad para el cumplimiento de su obligación de comercialización de biocarburantes.

Para ello, el método de cálculo del pago compensatorio debe identificar, en primer lugar, el precio de indiferencia del incumplimiento de la obligación; esto es, debe elaborarse a partir de la hipótesis de que a un sujeto le sea indiferente cumplir con su obligación de incorporación de biocarburantes o suministrar alternativamente el carburante convencional correspondiente, sin perjuicio de que, adicionalmente, el método de cálculo, pueda incorporar un componente que incentive el cumplimiento de la obligación vía incorporación de biocarburantes en el mercado.

Este componente del pago compensatorio se debe calcular como el diferencial de coste de materia prima entre el biocarburante y el gasóleo A o gasolina, según el caso, más el diferencial de costes de distribución y comercialización entre dichos productos, menos el diferencial del impuesto especial⁴⁴, asumiendo las siguientes hipótesis:

- a) Mismo PVP del biocarburante y del carburante al que sustituye
- b) Mismo Impuesto de Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos (IVMDH) del biocarburante y del carburante al que sustituye.

En el caso del pago compensatorio unitario de indiferencia asociado al déficit de biocarburantes en gasóleo de automoción, la fórmula sería:

$$P_{GO} = (CMP_{BIO} - CMP_{GO}) + (CD_{BIO} - CD_{GO}) - (IE_{GO} - IE_{BIO})$$

Siendo:

⁴⁴ En las formulas definidas, los impuestos especiales se encuentran recogidos en la normativa fiscal correspondiente. De acuerdo el artículo 50.1 de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de impuestos especiales, al biodiésel, bioetanol y biometanol aplica un tipo 0 hasta el 31 de diciembre de 2012. El biogás, biodimetiléter, biocarburantes sintéticos y biohidrógeno estarían incluidos en el ámbito del impuesto según en el artículo 46.2, por ser productos destinados a ser utilizados como carburante. Según el artículo 50.2 les aplicarían los tipos impositivos correspondientes a aquéllos hidrocarburos comprendidos en la tarifa 1ª del impuesto cuya capacidad de utilización resulte equivalente.

P_{GO} - Pago compensatorio de indiferencia gasóleo de automoción
 CMP_{BIO} - Coste materia prima biocarburante susceptible de mezcla en gasóleo
 CMP_{GO} - Coste materia prima gasóleo de automoción
 CD_{BIO} - Coste distribución y comercialización biocarburante susceptible de mezcla en gasóleo
 CD_{GO} - Coste distribución y comercialización gasóleo de automoción
 IE_{GO} - Impuesto Especial gasóleo de automoción
 IE_{BIO} - Impuesto Especial biocarburante susceptible de mezcla en gasóleo

En paralelo, la fórmula asociada al pago compensatorio unitario asociado al déficit de biocarburantes en gasolina sería:

$$P_{GA} = (CMP_{BIO} - CMP_{GA}) + (CD_{BIO} - CD_{GA}) - (IE_{GA} - IE_{BIO})$$

Siendo:

P_{GA} - Pago compensatorio de indiferencia gasolina
 CMP_{BIO} - Coste materia prima biocarburante susceptible de ser mezclado en gasolina
 CMP_{GA} - Coste materia prima gasolina
 CD_{BIO} - Coste distribución y comercialización biocarburante susceptible de mezcla en gasolina
 CD_{GA} - Coste distribución y comercialización gasolina
 IE_{GA} - Impuesto Especial gasolina
 IE_{BIO} - Impuesto Especial biocarburante susceptible de mezcla en gasolina

En ambas fórmulas el coste de materia prima del gasóleo y de la gasolina de automoción se obtiene a partir de la cotización internacional CIF de cada carburante de referencia en el mercado español⁴⁵ y son perfectamente conocidas para un periodo concreto.

No ocurre lo mismo con el coste de materia prima de los biocarburantes. A lo largo del último año han venido apareciendo nuevos mercados internacionales en los que cotizan algunas referencias de biocarburantes aunque su grado de desarrollo es aún muy escaso.

Así, en lo que se refiere a mercados europeos para el biodiésel, ha aparecido un nuevo mercado en el área denominada NWE (noroeste de Europa), donde cotiza una referencia que cumple con las especificaciones alemanas⁴⁶ (país en el que ha alcanzado un mayor

⁴⁵ Para el caso del gasóleo, 30% ULSD 50 ppm NWE CIF ARA Platt's High y 70% ULSD 50 ppm Med CIF Cargoes Platt's High. Para la gasolina, 30% Premium Unleaded NWE CIF ARA Platt's High y 70% Premium Unleaded 50 ppm Med CIF Cargoes Platt's High.

⁴⁶ En la actualidad existen dos referencias del mencionado biodiésel de especificación alemana. Por un lado, la referencia semanal Reuters "german biodiesel" (RIC BDL-NWE-DE), en US\$/litro, correspondiente a cotización NWE FOB Germany y, por otro, la referencia diaria Platt's "biodiesel FOB ARA", en US\$/Tm, no existiendo sin embargo un histórico de cotizaciones. Concretamente, la referencia de Reuters cotiza desde el 8-dic-06 y la de Platt's desde el 2-ene-07, siendo similar la evolución de ambas referencias en sus pocos

desarrollo este biocarburante). En todo caso, el grado de liquidez y volumen de negociación de este mercado es aún muy limitado, de modo que este producto ni siquiera cotiza todos los días, con lo que será necesario supervisar la evolución del mismo con objeto, por un lado, de verificar la idoneidad futura de estas referencias y, por otro, de identificar la aparición de otras nuevas, algo que probablemente ocurrirá en los próximos meses, en la medida en que todos los países de nuestro entorno incorporen los objetivos porcentuales previstos en la normativa europea.

En cuanto al coste de materia prima del bioetanol, el mercado de este biocarburante en Europa está aún menos desarrollado que el de biodiésel, por lo que con mayor razón será necesario monitorizar su evolución en los próximos meses con objeto de determinar si se consolida la única referencia actualmente existente⁴⁷ o si aparecen otras referencias válidas a efectos de cuantificar esta variable de la fórmula.

El diferencial de los costes de distribución habrá de cuantificarse en cada periodo temporal de referencia, para cada categoría de biocarburante, en relación al carburante fósil con el que es susceptible de ser mezclado, de forma que quede fielmente reflejada la realidad de los costes incurridos en la distribución de los carburantes fósiles y de los biocarburantes, mediante un estudio que habrá de realizar la Entidad de Certificación en 2008 a partir de la información aportada por las compañías del sector.

En definitiva, el pago compensatorio queda configurado, en primer lugar, en base a esta metodología, como un precio de indiferencia a partir de variables que a medio plazo pueden ser conocidas. Pero si el pago compensatorio se configurara tan sólo como precio de indiferencia, podría convertirse en una vía sistemática de elusión del cumplimiento de la obligación en forma de incorporación de biocarburantes en el mercado. Por ello, el pago compensatorio debe recoger un componente adicional de incentivación del cumplimiento, quedando su utilización acotada por un determinado límite porcentual sobre la obligación

meses de cotización. Es por ello por lo que, en principio, ambas serían válidas, debiéndose definir a lo largo de 2008 cuál, en su caso, podría ser utilizada en el cálculo.

⁴⁷ Hasta la fecha Platt's no dispone de ninguna cotización para esta referencia, mientras que Reuters dispone de la denominada "*RDM ethanol*" (RIC ETN-NWE-RDM), en US\$/m³, correspondiente a cotización NWE FOB Rotterdam, que adolece de una gran discontinuidad, siendo la última cotización disponible del 14-jun-07.

total de los sujetos obligados, por encima de la cual sería de aplicación el régimen sancionador de la Ley de Hidrocarburos.

La decisión sobre la inclusión o no de un término de incentivación en la fórmula de cálculo del pago compensatorio y, en su caso, su cuantificación, debería adoptarse tomando en consideración, entre otros factores, la evolución de las variables que conforman la fórmula de cálculo del pago compensatorio de indiferencia (sobre todo el diferencial de impuestos especiales, como se verá a continuación), el grado de cumplimiento de las obligaciones y el nivel de utilización de este mecanismo por los sujetos obligados, el grado de desarrollo del mercado de transferencia de certificados y el importe del pago compensatorio en los demás Estados miembros en los que existan similares obligaciones de comercialización.

En relación con el diferencial de impuestos especiales, hay que recordar que actualmente y hasta el 31 de diciembre de 2012, el biodiésel y el bioetanol comercializados en estado puro o contenidos en mezclas se gravan a un tipo especial cero. Sin embargo, tal y como contempla la Ley de Impuestos Especiales⁴⁸ en lo que respecta a la tributación de los biocarburantes *“Siempre que la evolución comparativa de los costes de producción de los productos petrolíferos y de los biocarburantes y biocombustibles así lo aconseje, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado podrán fijar (...) tipos de gravamen de importe positivo”*⁴⁹.

Es decir, la evolución del diferencial impositivo tendrá que ser determinada por el diferencial de costes en cada momento, resultando el pago compensatorio correspondiente de la combinación de ambos efectos. Así es como se ha planteado la determinación de dichos pagos en Reino Unido. En la misma línea, otros países europeos, concretamente Alemania y Austria, con ocasión de la introducción en su regulación de la obligación de comercialización de biocarburantes en sus mercados, han modificado el tratamiento fiscal aplicable a los biocarburantes, sustituyendo las exenciones fiscales existentes por desgravaciones fiscales o tipos reducidos.

⁴⁸ Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, modificada, en su artículo 50 bis relativo a *“Tipos impositivos para biocarburantes y biocombustibles”*, por la Ley 22/2005, de 18 de noviembre.

⁴⁹ De cumplirse la totalidad de la obligación mediante la incorporación de biodiésel, los menores ingresos en concepto de impuestos especiales en los ejercicios 2008 a 2010 ascendería a aproximadamente 980 millones de euros (M€) y en el caso de que se cumpliera íntegramente con bioetanol a 347 M€.

Respecto al umbral de limitación de la aplicabilidad del mecanismo de flexibilidad como forma alternativa de cumplir las obligaciones de la Orden, por encima del cual sería por tanto de aplicación el régimen sancionador de la Ley de Hidrocarburos, este límite, tal como indican APPA, la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Comunidad Autónoma de Andalucía y el representante de los Distribuidores de Productos Petrolíferos, podría ser igual al que se confiere como máximo a los sujetos obligados en el artículo 10 del Proyecto de Orden para el traspaso de certificados al año siguiente, esto es, el 30% de la obligación.

Finalmente, se debería prever expresamente en este artículo que se devengarán intereses de demora cuando se produzcan retrasos en el abono de los pagos compensatorios.

En definitiva, se propone: 1) que se sustituyan en el artículo 11 de la Orden los actuales importes fijos de los pagos compensatorios por cada certificado que falte, por una remisión al importe o importes que, para cada periodo temporal, resulten de la aplicación de la metodología de cálculo que elaborará la Entidad de Certificación; 2) que se incluya un límite del 30% del total de la obligación de cada sujeto como umbral de utilización de este mecanismo de flexibilidad; y 3) que se prevea expresamente en este artículo el devengo de intereses de demora.

Finalmente procede señalar que si se aplicara una obligación indiferenciada de comercialización de biocarburantes, sería necesario combinar las fórmulas anteriores en una fórmula única, a aplicar sobre el déficit de certificados incurrido, para cuya determinación existen diversas alternativas⁵⁰. En el caso de que se aprobara un sistema de obligaciones de tipo mixto, consistente en objetivos mínimos individuales complementados con un objetivo global a cubrir con el biocarburante o biocarburantes que resulten más adecuados para cada sujeto obligado, se aplicaría la fórmula asociada

⁵⁰ Por ejemplo, suponiendo que el sujeto hubiera cubierto el déficit incorporando biocarburantes en gasóleos y en gasolinas en la misma proporción en la que en la práctica ha incorporado biocarburantes en gasóleos y en gasolinas.

al déficit de biocarburantes en gasóleo de automoción y la correspondiente al déficit de biocarburantes en gasolinas sobre la cantidad de certificados que falten para cubrir las obligaciones individuales de gasóleo de automoción y gasolinas, respectivamente, y una fórmula a determinar también por la Entidad de Certificación para la determinación del pago compensatorio correspondiente a los certificados que faltarían para, habiéndose cubierto los objetivos individuales, cumplir con el objetivo global.

Sobre los plazos del sistema de certificación (art. 12)

El artículo 12 del Proyecto de Orden establece los plazos para la realización de pagos compensatorios y para el reparto de los fondos de pagos compensatorios. Algunos de estos plazos, sin embargo, resultan demasiado reducidos si se atiende a la experiencia de la CNE en relación con la gestión de la información relativa a la Resolución de 15 de julio de 2002, que ha sido sustituida recientemente por la Resolución de 29 de mayo de 2007, si se considera el plazo establecido para que los sujetos obligados a mantener existencias mínimas de seguridad envíen cada año a CORES un estado contable auditado relativo a las existencias, compras y ventas del ejercicio anterior⁵¹, o si se efectúa una comparación con los plazos incluidos en la Orden sobre Obligación de Carburantes Renovables para el Transporte 2007 de Reino Unido.

En concreto, en el caso de las referidas Resoluciones, aproximadamente hasta el mes de junio de cada año la CNE está recibiendo de los sujetos obligados actualizaciones de datos correspondientes al año anterior y según el mencionado Real Decreto 1716/2004, los sujetos obligados al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad disponen de un plazo de cinco meses desde el principio del año para remitir a CORES un estado contable auditado relativo a las existencias, compras y ventas del ejercicio anterior.

Por su parte, en el sistema británico el plazo equivalente al de la obligación del sistema español de comunicar a los sujetos obligados el número de certificados a su favor (1

⁵¹ De acuerdo con el artículo 5.2 del Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos.

mes), es de cinco meses y tres semanas⁵², mientras que los demás plazos correspondientes a la realización de pagos compensatorios y a la liquidación del monto recaudado por este concepto establecidos en el Proyecto de Orden española y en la Orden británica son del mismo orden.

En opinión de la CNE convendría que el plazo comprendido entre el final de cada año y la fecha límite para acreditar ventas o consumos de biocarburantes fuera de tres meses, es decir, se debería sustituir la fecha de 1 de febrero de cada año incluida en el artículo 12.1 del Proyecto de Orden por la fecha de 1 de abril de cada año.

Asimismo, parece más razonable que el plazo comprendido entre la fecha límite para acreditar ventas o consumos de biocarburantes del año anterior y la fecha límite en que la Entidad de Certificación notifique a los titulares de cuentas el número de certificados correspondientes al año natural anterior que computen a su favor sea de dos meses; es decir, sería recomendable sustituir la fecha de 1 de marzo de cada año incluida en el artículo 12.2 del Proyecto de Orden por la fecha de 1 de junio de cada año.

El menor nivel de carga de trabajo asociada a las restantes operaciones, apunta a que parece razonable mantener los restantes plazos, siendo únicamente necesario desplazar las fechas correlativamente a las anteriores. De esta forma, convendría sustituir la fecha límite de 1 de abril de cada año, en la que los sujetos que deban realizar pagos compensatorios habrán de haber abonado el importe que corresponda, a la que se hace referencia en el artículo 12.3, por el 1 de julio y la fecha límite de 1 de mayo de cada año, en la que se deberá haber realizado la liquidación de los fondos de pagos compensatorios, recogida en el artículo 12.4, por el 1 de agosto.

Sobre la revocación de certificados (art. 13)

De acuerdo con el artículo 13 del Proyecto de Orden, la Entidad de Certificación podrá revocar certificados si se detectan errores o deficiencias en su expedición, si la

⁵² Plazo ampliado respecto al inicialmente propuesto en las fases de consulta del borrador de Orden en 1 mes.

información aportada para su expedición fue incorrecta o si tal información no se ajustó a los requisitos en vigor.

A fin de evitar que la actual redacción de este artículo pudiera amparar interpretaciones restrictivas sobre las causas que permitirían a la Entidad de Certificación iniciar el procedimiento de revocación de certificados previamente expedidos, se propone introducir expresamente la consideración de que dicha enumeración de causas tiene carácter meramente enunciativo.

Sobre las verificaciones e inspecciones (art. 14)

De acuerdo con el artículo 14 del Proyecto de Orden, la Entidad de Certificación llevará a cabo las comprobaciones e inspecciones, tanto documentales como presenciales, que considere necesarias, ante los propios sujetos obligados o sirviéndose de la información aportada por terceros⁵³, para:

- a) Verificar las cantidades de biocarburantes incorporadas.
- b) Verificar las ventas o consumos de gasolinas y gasóleos que sirven de base para el cálculo de los porcentajes obligatorios.

Es importante aclarar que estas funciones inspectoras son bien distintas de las que el Real Decreto 61/2006 antes citado otorga a las Comunidades Autónomas para controlar la calidad de carburantes y combustibles líquidos, por lo que habrá de valorarse la necesidad de incluir en este artículo 14 una reseña en este sentido, en caso de que se entendiera que, su actual redacción, puede generar alguna posibilidad de error interpretativo.

⁵³ Podrán al efecto establecerse los procedimientos que se consideren precisos para la verificación de la información aportada, pudiendo ser para ello necesario la solicitud de información a sujetos no contemplados en el ámbito subjetivo de la norma (por ejemplo, compañías almacenistas u oficinas gestoras de impuestos especiales).

3.4.2 Aspectos a desarrollar en lo relativo a la certificación y la Entidad de Certificación

El sistema de certificación que aparece esbozado en el Proyecto de Orden se debería desarrollar y completar por parte de la CNE, en tanto Entidad de Certificación, mediante las correspondientes circulares a emitir a lo largo del año 2008, tras un proceso de consultas en el que podrán participar todas las partes interesadas, con objeto de diseñar un sistema flexible y fácilmente comprensible por todos los agentes.

Cabe recordar en este punto, que el apartado tercero.1.séptima de la disposición adicional undécima de la Ley de Hidrocarburos faculta a la CNE a *“dictar las circulares de desarrollo y ejecución de las normas contenidas en los Reales Decretos y las Órdenes del Ministerio de Industria y Energía que se dicten en desarrollo de la normativa energética, siempre que estas disposiciones le habiliten de modo expreso para ello”*. Dicha habilitación normativa queda establecida en la disposición final segunda del Proyecto de Orden.

Entre los puntos a desarrollar en ejercicio de esta habilitación se pueden adelantar, al menos, los siguientes, que habrán de incluir su correspondiente calendario de entrada en vigor:

- Procedimiento detallado del método de cálculo seleccionado para la contabilización de las cantidades que sirvan para cumplir la obligación de incorporación de biocarburantes.
- Identificación de la información (definiendo forma, contenido y plazos) que los sujetos obligados deben proporcionar a la Entidad Certificadora para la emisión de los certificados, incluyendo las condiciones para la certificación de la sostenibilidad.
- En relación con los certificados de biocarburantes:
 - Diseño, procedimiento de solicitud y definición de la tramitación y plazos de expedición. Adicionalmente, procedimiento de notificación de la Entidad de Certificación a los titulares de las cuentas de certificación del número de certificados correspondientes a cada periodo que contabilicen a su favor, que

constituyan su obligación, en exceso o en defecto, y del importe resultante a percibir o abonar, respectivamente.

- Procedimiento relativo a los mecanismos de traspaso y transferencia.
- Procedimiento de revocación.
- Procedimiento de liquidación de las cantidades recaudadas en concepto de fondo de pagos compensatorios, incluyendo, en su caso, los correspondientes intereses de demora.
- Definición del sistema mediante el cual la Entidad Certificadora pueda ampliar la lista de biocarburantes incluida en el artículo 2 y establecimiento de las pertinentes instrucciones técnicas entre las que se incluirán las equivalencias en el contenido energético, masa y volumen de los carburantes convencionales, biocarburantes y otros combustibles.
- Procedimientos de comprobación e inspección de las cantidades de biocarburantes incorporadas, así como de ventas o consumos de gasolinas y gasóleos.

3.5 Sobre las mezclas de biocarburantes

El Proyecto de Orden introduce importantes novedades en sus artículos 17 y 18. En primer lugar, en el artículo 17.1, se establecen las condiciones bajo las que se debe realizar cualquier mezcla de biocarburante con carburante convencional, sin perjuicio de que puedan ser modificadas por la Secretaría General de Energía, tal y como contempla el artículo 17.4.

Concretamente, el artículo 17.1 señala que *“las mezclas de biocarburantes con carburantes fósiles se deberán realizar con las condiciones técnicas adecuadas y utilizando equipos que aseguren su calidad y homogeneidad, y permitan determinar su contenido en biocarburantes. En todo caso, las mezclas de biocarburantes deberán realizarse utilizando procedimientos que permitan acreditar que dichas mezclas cumplen las especificaciones reguladas en el Real Decreto 61/2006, de 31 de enero”*. De este modo, se está tratando de asegurar, normativamente, el cumplimiento de las especificaciones de calidad del producto final mezclado, así como la determinación de la

cantidad de biocarburante contenido en el mismo, con independencia del lugar donde se realice la mezcla.

Cabe recordar en este punto que, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 774/2006, de 23 de julio, por el que se modifica el Reglamento de Impuestos Especiales, aprobado por el Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio (en adelante, RD 774/2006), las operaciones de mezcla de biocarburantes con carburantes fósiles se realizaban en los centros logísticos de almacenamiento o producción, distribuyéndose posteriormente dichas mezclas a las instalaciones de suministro de carburantes a vehículos o hasta las instalaciones para consumo en la propia instalación. El citado RD 774/2006 introdujo la posibilidad de realizar las mezclas también en estaciones de servicio e instalaciones de consumo final al establecer en el apartado 22 de su artículo único que *“una vez ultimado el régimen suspensivo, el biocarburante o producto que lo contenga podrá ser mezclado, en establecimientos de venta e instalaciones de consumo final, con otros biocarburantes, productos que lo contengan o carburantes convencionales (...)”*, estableciendo de forma genérica, como única previsión relativa a la calidad de las mezclas, que éstas se realizarán *“sin perjuicio del cumplimiento de lo previsto en materia de especificaciones técnicas de carburantes y biocarburantes”*.

Por tanto, se valora positivamente el artículo 17.1 del Proyecto de Orden, pues viene a precisar el modo en el que cualquier mezcla de biocarburante con carburante de origen fósil se ha de realizar con el fin último de que, en todo momento, se asegure su calidad y se conozca la cantidad de biocarburante en ella presente. Esta mayor precisión que ahora incorpora el Proyecto de Orden está en línea con lo ya apuntado por la CNE en su informe, de 8 de mayo de 2007, sobre las repercusiones de la entrada en vigor del mencionado RD 774/2006 (Ref. web: 58/2007), donde ya se indicaba la importancia de los controles de cantidad y calidad de las mezclas, con independencia de donde éstas tuvieran lugar, del procedimiento utilizado y del origen de la materia prima del biocarburante.

Conviene recordar que una merma en la garantía de calidad puede influir considerablemente en la consecución de los objetivos de penetración de los

biocarburantes, pudiéndose producir un efecto opuesto al deseado, al generarse ciertas reservas por parte del consumidor para el uso de estos productos.

En segundo lugar, el artículo 17.2 del Proyecto de Orden acota las posibilidades de realización de mezclas al establecer que “*en el caso de los productos que no requieran etiquetado específico como biocarburantes según lo establecido en el Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, las mezclas sólo podrán realizarse en las fábricas o depósitos fiscales*”⁵⁴. Se introduce, así, la obligatoriedad de efectuar las mezclas con contenido en biocarburante inferior al 5% en volumen exclusivamente en fábricas o depósitos fiscales. De este modo, la realización de mezclas en estaciones de servicio o instalaciones de consumo final queda limitada a las mezclas cuyo contenido biogénico represente más del 5% del volumen total y por tanto requieran de etiquetado específico para su comercialización.

Respecto a esta novedad, sería necesario confirmar que la Orden es un instrumento normativo suficiente para introducir éstas o parecidas previsiones respecto a las posibilidades de realización de mezclas, teniendo en cuenta el alcance y naturaleza de las mismas y el rango normativo de la disposición en virtud de la cual se introdujo esta posibilidad en el ordenamiento español.

En cualquier caso, mediante esta disposición se pretende garantizar que no se comercialicen sin el etiquetado específico, exigido por la normativa de calidad actualmente vigente, mezclas de biocarburantes con carburantes fósiles que, en realidad, pudieran contener un volumen de biocarburante superior al 5%, lo cual puede suceder en aquéllos casos en los que, como de hecho ocurre, no se disponga de una información exacta del contenido en biocarburante presente en los carburantes fósiles suministrados a las instalaciones de suministro a vehículos, es decir, en ausencia de trazabilidad.

⁵⁴ El RD 61/2006 establece que “*Para los porcentajes de mezclas de biocarburantes con derivados del petróleo que excedan de los valores límites de un 5 por ciento (...)*” en volumen de contenido en biocarburante, “*(...) se exigirá la existencia de un etiquetado específico en los puntos de venta*”.

Es cierto que la propia Orden ha pretendido garantizar la disponibilidad de esta información por parte de los distribuidores cuando su artículo 17.3 obliga a los operadores al por mayor a *“informar a los distribuidores a los que suministran del contenido en biocarburantes de cada producto que suministren, expresado en porcentaje sobre el volumen, y con un error máximo de 100 puntos básicos”*.

Sin embargo, a día de hoy, el artículo 17.3, como ya se ha explicado en este informe, resulta de difícil cumplimiento. En efecto, tal como indica CLH en su escrito de observaciones, las plantas logísticas, si bien pueden garantizar que el producto que entregan cumple especificaciones, como consecuencia del control de cantidad y calidad que se establece para cada una de las entradas a sus instalaciones, no pueden en cambio disponer, entre otras características, del valor concreto del contenido biogénico de cada salida, dado el almacenamiento en condiciones de indiferenciación, siendo la única información que pueden ofrecer con garantía *“que el producto contiene biocarburantes dentro de los márgenes establecidos en las especificaciones correspondientes”*.

Por otro lado, por las razones apuntadas en el epígrafe 3.3.1, implantar actualmente un sistema que garantizara la trazabilidad total a lo largo de toda cadena de suministro de productos petrolíferos permitiendo controlar exhaustivamente la cantidad y calidad de las mezclas⁵⁵ en cualquier punto donde éstas se realizaran, resultaría muy gravoso.

Por ello, en ausencia de trazabilidad, es necesario incorporar normativamente presunciones de presencia de un volumen determinado de biocarburante, hasta alcanzar el máximo del 5%, para todos aquellos productos que no requieren de etiquetado específico y que habiendo sido objeto de almacenamiento indiferenciado, son puestos a disposición de los distribuidores minoristas (o consumidores finales) por parte de los operadores al por mayor. Esta presunción no debería excluir la obligación por parte de los operadores al por mayor de informar sobre las cantidades ciertas de biocarburante que se hubieran incorporado mediante mezcla directa a salida de depósito fiscal.

⁵⁵ Control del cumplimiento de las especificaciones de calidad exigidas por el RD 61/2006 y de la cantidad de biocarburante presente tanto en los productos que van a ser mezclados como en el producto resultante de la mezcla, con objeto de determinar la necesidad o no de etiquetado específico.

Por todo lo anterior, en ausencia de trazabilidad total a lo largo de la cadena de suministro, se valora positivamente la obligación de realizar mezclas de biocarburantes con carburantes fósiles sólo en depósitos fiscales cuando el producto mezclado no requiera de etiquetado específico, así como la obligación de información por parte de los operadores al por mayor del contenido de biocarburante en volumen en los productos que suministren a los distribuidores minoristas, con una presunción de contenido volumétrico de biocarburantes de hasta un 5% en los carburantes distribuidos a partir de sistemas de almacenamiento indiferenciado.

Debe igualmente extenderse la obligación de información que actualmente contempla la Orden a las ventas a otros operadores al por mayor con objeto de que éstos puedan a su vez cumplir debidamente con sus compromisos frente a los distribuidores o consumidores finales, así como modificar la cuantía y denominación del error máximo establecido para el contenido en biocarburante sobre el que se informa (*“error máximo de 100 puntos básicos”*), estableciendo un nivel de tolerancia de forma precisa y en base a los actuales equipos de mezcla y de técnicas analíticas de los biocarburantes a partir de los valores de los parámetros de reproducibilidad y repetibilidad de las normas UNE-EN14517⁵⁶, UNE-EN13132⁵⁷ y UNE-EN14078⁵⁸.

Finalmente, el artículo 18 del Proyecto de Orden hace referencia a las mezclas que requieren etiquetado específico, exigiendo para su comercialización el *“emplear equipos de distribución adaptados a tal efecto, e incorporar en los mismos o en sus proximidades los siguientes anuncios:*

- a) *En caso de biocarburantes para motores de gasolina: “Producto adecuado para motores de gasolina que sean aptos para su uso”.*

⁵⁶ “Productos petrolíferos líquidos. Determinación de familias de hidrocarburos y contenido de compuestos oxigenados en las gasolinas de automoción. Método por cromatografía multidimensional en base acuosa”.

⁵⁷ “Productos petrolíferos líquidos. Gasolina sin plomo. Determinación de los compuestos oxigenados y del contenido total de oxígeno orgánico por cromatografía de gases con conmutación de columnas”.

⁵⁸ “Productos petrolíferos líquidos. Determinación del contenido en ésteres metílicos de ácidos grasos (FAME) de los destilados medios. Método por espectroscopia infrarroja”. A modo de ejemplo, de acuerdo con esta norma, la diferencia entre dos resultados de ensayos puede diferir en $\pm 0,9\%$ (v/v) para concentraciones menores o iguales a 11,4%.

b) *En caso de biocarburantes para su uso en motores diesel: “Producto adecuado para motores diesel que sean aptos para su uso.”*

Si bien la introducción de dichos anuncios se valora positivamente, se considera, sin embargo, que los textos habrían de ser más específicos con objeto de proporcionar al consumidor una mayor seguridad para el uso de mezclas en su vehículo. En este sentido CLH especifica que *“los etiquetados han de ser, por tanto, lo suficientemente explícitos para aportar la información que el usuario necesita para decidir si puede repostar o no con el carburante que se le ofrece”*. Así, por ejemplo, para el caso del producto E85, se debería indicar que sólo es adecuado para motores con tecnología “Flex Fuel”, tal y como indica la Junta de Andalucía en su escrito de observaciones.

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo 18 del Proyecto de Orden hace referencia a los productos comercializados como gasóleo B30, indicando que *“incorporará un contenido en biocarburantes de al menos 26% y como máximo 30% en volumen”*.

A este respecto algunos miembros del Consejo Consultivo (AOP y CLH) realizan comentarios sobre el hecho de que este apartado haga mención exclusiva al B30, que es sólo de una de las posibles mezclas de FAME con gasóleo de automoción, y al establecimiento de un contenido máximo y mínimo de biocarburante en dicha mezcla. Otros (representantes de la Comunidad Autónoma del País Vasco y Andalucía) reclaman la inclusión en ese artículo del E85, para favorecer su comercialización para su uso en vehículos “Flex Fuel”.

La CNE entiende sin embargo que lo importante en este caso es resolver la incertidumbre asociada a la dificultad de cumplimiento, en la práctica, por parte de las mezclas con contenido en biocarburante superior al 5% de las especificaciones de los carburantes fósiles en ausencia de unos parámetros técnicos específicos. Esta incertidumbre no parece que se pueda resolver mediante la mención de una u otra mezcla en el Proyecto de Orden, sino mediante la adopción, en el ámbito institucional correspondiente

(preferentemente el Centro Europeo de Normalización⁵⁹) de especificaciones que, tras su incorporación al ordenamiento jurídico, puedan ser exigibles a quienes comercialicen estas mezclas, con la consiguiente certidumbre y garantía para productores, comercializadores, fabricantes de automóviles y consumidores, por lo que lo procedente es incentivar la agilización de dichos trabajos de normalización para conseguir disponer de especificaciones en el plazo de tiempo más breve posible.

En conclusión, se valora positivamente la inclusión en el Proyecto de Orden de precisiones técnicas en cuanto al modo en el que se ha de realizar cualquier mezcla de biocarburante con carburante de origen fósil para asegurar su calidad, homogeneidad y la determinación de la cuantía de biocarburante en ella presente, así como las restricciones relativas a la realización de mezclas de productos no sujetos a etiquetado específico en depósitos fiscales en ausencia de trazabilidad total que garantice el conocimiento exacto del volumen de biocarburante existente en mezclas con carburantes fósiles almacenados indiferenciadamente.

En relación a la obligación de información establecida para los operadores al por mayor, necesaria para poder garantizar el cumplimiento de la normativa en vigor relativa a la calidad y comercialización diferenciada exigida a las mezclas pero de imposible cumplimiento en ausencia de trazabilidad, se propone la incorporación normativa de presunciones de presencia de un volumen de hasta un 5% de biocarburante en los carburantes almacenados de forma indiferenciada. Esta presunción no debería excluir la obligación de informar sobre las cantidades ciertas de biocarburante que, en su caso, se hubieran mezclado directamente a salida de depósito fiscal.

Finalmente, en relación al artículo 18, se considera conveniente modificar los anuncios propuestos en el modo adecuado con objeto de transmitir a los consumidores la confianza y seguridad que precisan para el empleo de estos nuevos productos y promover, en el ámbito de la normalización, la aprobación de especificaciones que tras su incorporación al

⁵⁹ De hecho, el CEN ha creado una Task Force dentro de su Grupo de Trabajo 21 (gasolinas de automoción) para desarrollar una especificación para el E85 en sustitución de la norma CWA actualmente existente.

ordenamiento jurídico aporten certidumbre en cuanto a la calidad de las mezclas comercializadas de biocarburantes con carburantes fósiles.

4 CONSIDERACIONES PARTICULARES

A continuación se relacionan algunas consideraciones que o bien tienen alcance puramente formal o vienen a concretar, mediante una propuesta alternativa de redacción del articulado del Proyecto de Orden, alguno de los comentarios que se han realizado a lo largo de este informe.

Sobre los objetivos del Plan de Energías Renovables 2005-2010 para los biocarburantes (Exposición de Motivos y Memoria Justificativa)

La Exposición de Motivos en su párrafo tercero y la Memoria Justificativa del Proyecto de Orden en su párrafo sexto hacen referencia a que el Plan de Energías Renovables 2005-2010 establece como objetivo para la cuota de penetración de los biocarburantes el 5,75% para 2010, cuando esta cifra es del 5,83%, debiendo por tanto realizarse las modificaciones que se indican a continuación:

Exposición de motivos, párrafo tercero y Memoria Justificativa, párrafo sexto:

“El mismo objetivo del 5,75% para 2010, establecido a nivel europeo, fue adoptado por el Gobierno en el ~~Plan de Energías Renovables 2005-2010, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2005,~~ y en el Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, por el que se determinan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo y se regula el uso de determinados biocarburantes siendo del 5,83% en el Plan de Energías Renovables 2005-2010, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2005.”

Sobre la utilización de los términos “acreditar” y “certificar” (arts. 2 y 7)

A fin de precisar terminológicamente las acciones y los documentos que cada sujeto obligado y la Entidad Certificadora deben realizar y expedir, y, en concreto, en lo referente

a las acreditaciones y certificaciones, se propone la siguiente redacción alternativa para las siguientes disposiciones del Proyecto de Orden:

Art. 2

“3. Se entenderá por certificado de biocarburantes, en adelante certificado ~~la acreditación~~ el documento expedido a solicitud de un sujeto que haga constar que dicho sujeto ha vendido o consumido una tonelada equivalente de petróleo (tep) de biocarburantes ~~en alguna de las situaciones descritas en el artículo 3,~~ y en un año determinado.”

Art. 7

“Los sujetos definidos en el artículo 3 deberán solicitar ~~la acreditación~~ la expedición de certificados de biocarburantes ante a la Entidad de Certificación previa acreditación de todas las cantidades de biocarburantes incluidas en sus ventas o consumos definidos en el artículo 3 [...]

Asimismo, se podrá solicitar la ~~acreditación~~ expedición de certificados de biocarburantes ante a la Entidad de Certificación previa acreditación de cantidades de biocarburantes vendidas o consumidas con fines de transporte, de productos que no sean susceptibles de ser incluidos en gasolinas y gasóleos [...].”

Sobre las referencias al contenido energético en teps (art. 4)

El denominador de las fórmulas incluidas en los artículos 4.1 y 4.2 del Proyecto de Orden (D_{in} y G_{in}) hacen referencia a las cantidades de gasóleo de automoción o gasolina, respectivamente, vendidas o consumidas de acuerdo con lo establecido en Proyecto de Orden por cada sujeto obligado anualmente, expresadas en contenido energético. Sin embargo, en la definición de certificados de biocarburantes incluida en el artículo 2.3 del Proyecto de Orden, se alude más concretamente a la tonelada equivalente de petróleo (tep) como unidad de contenido energético para los biocarburantes vendidos o consumidos, en base a la cual se expide un certificado de biocarburantes.

Por ello en la definición de certificado de biocarburantes, las definiciones de los denominadores de las fórmulas incluidos en los artículos 4.1 y 4.2 D_{in} y G_{in} deberían hacer

referencia explícita a la tonelada equivalente de petróleo como unidad de contenido energético.

Sobre el traspaso de certificados al año siguiente (art. 10)

Se propone la siguiente redacción alternativa del artículo 10 del Proyecto de Orden con objeto de, por un lado, no crear confusión entre los términos “transferencia” (empleado para los movimientos de certificados entre distintos sujetos) y “traspaso” (empleado para los movimientos de certificados de un mismo sujeto de un periodo temporal a otro), y, por otro, precisar que la renuncia al fondo de pagos compensatorios a la que se hace referencia en el artículo debe aplicar sólo sobre la parte de certificados traspasados:

“Hasta un 30% de la obligación anual de cada sujeto obligado podrá ser cumplida mediante el cómputo de certificados correspondientes al año natural anterior, siempre que el titular de dichos certificados hubiera tramitado su ~~transferencia~~ traspaso al año siguiente, renunciando a su participación en el fondo de ~~de~~ pagos compensatorios en la parte correspondiente a los certificados traspasados”.

Sobre la verificación e inspección (art. 14)

Como concreción de lo manifestado en los epígrafes de condiciones para la expedición de certificados y de verificaciones e inspecciones, se propone matizar el artículo 14 de la forma siguiente:

Art. 14, apartado 1

“La Entidad de Certificación efectuará las comprobaciones e inspecciones que considere necesarias en ejercicio de sus competencias en materia de supervisión y control de las obligaciones definidas en la presente orden, que podrán afectar tanto a los sujetos obligados a los que hace referencia el artículo 3 como a sujetos no obligados”.

Sobre las facultades de desarrollo de la Orden de la CNE (Disposición final segunda)

De acuerdo con la Disposición final segunda del Proyecto de Orden Ministerial, corresponde a la CNE dictar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones como Entidad de Certificación. Se dispone que en particular, ésta establecerá los requisitos que habrán de cumplirse para la acreditación de las cantidades de biocarburantes vendidas o consumidas.

Con objeto de evitar que la actual redacción del segundo párrafo de la Disposición final segunda se pueda entender de forma restrictiva, limitando las facultades de desarrollo de la Orden por parte de la CNE y concretando lo manifestado a lo largo de este informe en relación a este respecto, convendría añadir las siguientes facultades particulares de desarrollo de la CNE a la citada en el Proyecto de Orden:

Disposición Final Segunda. Facultad de desarrollo (segundo párrafo)

“La Comisión Nacional de Energía dictará las disposiciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones como eEntidad de eCertificación. En particular, entre éstas se incluirán las siguientes:

- a) Determinará el procedimiento detallado para el cómputo de la cantidad de biocarburantes comercializados por cada sujeto obligado.*
- b) Establecerá los requisitos que habrán de cumplirse para la acreditación de cantidades de biocarburantes vendidas o consumidas*
- c) En relación con los certificados de biocarburantes,*
 - i. Realizará el diseño, establecerá el procedimiento de solicitud y tramitación y definirá los plazos de expedición y determinará el procedimiento de notificación al que se refiere el artículo 12.2.*
 - ii. Determinará el procedimiento relativo al traspaso y transferencia.*
 - iii. Establecerá el procedimiento para su revocación.*
- d) Establecerá el procedimiento de liquidación de las cantidades recaudadas en concepto de fondo de pagos compensatorios, incluyendo, en su caso, los correspondientes intereses de demora.*

- e) Establecerá las pertinentes instrucciones técnicas, incluidas las equivalencias entre masa y volumen y contenido energético de los carburantes convencionales, biocarburantes y otros combustibles y podrá ampliar la lista de biocarburantes incluida en el artículo 2.
- f) Determinará los procedimientos de comprobación e inspección de las cantidades de biocarburantes incorporadas, así como de ventas o consumos de gasolinas y gasóleos.”
- g) Cualquier otra que sea necesaria para el cumplimiento de las funciones que se le encomiendan en esta Orden”

5 CONCLUSIONES

Las novedades introducidas por el Proyecto de Orden Ministerial objeto del presente informe, en desarrollo de la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos en su nueva redacción dada por la recientemente aprobada Ley 12/2007, suponen el cambio más relevante en el sector de distribución de carburantes de automoción desde la liberalización del sector en 1992. En efecto, la obligación de incorporación de biocarburantes supondrá cambios en los actuales sistemas de producción, logísticos y de comercialización, que afectarán a operadores al por mayor (en sus previsiones de producción y distribución), a las compañías logísticas (en los sistemas de control de cantidad y calidad de los productos que almacenan y transportan y en la adaptación de sus instalaciones a las particularidades de estos productos), a los distribuidores minoristas (en el cumplimiento de la normativa de calidad frente a los consumidores finales) y a las administraciones públicas.

En este contexto, la CNE valora de forma positiva el Proyecto de Orden Ministerial en cuanto fomenta una fuente alternativa de energía más respetuosa con el medioambiente por su carácter sostenible y permite diversificar las fuentes de aprovisionamiento en un país como España completamente deficitario en sus necesidades energéticas.

Asimismo se valora positivamente la creación de una Entidad de Certificación, que permitirá una mayor agilidad en la realización de los procedimientos de acreditación y certificación y en la introducción de las modificaciones que, en la regulación de los

correspondientes procedimientos, fuera necesario introducir en el futuro. En este sentido, es intención de esta Comisión, como Entidad de Certificación, realizar durante el año 2008 (ejercicio cuyos objetivos de incorporación de biocarburantes tienen carácter indicativo) el diseño, junto con los agentes del sector y en estrecha colaboración con el resto de organismos públicos, un procedimiento transparente, eficaz y flexible que garantice el cumplimiento de la obligación encomendada de forma eficaz.

Sin perjuicio de lo anterior, a lo largo de este informe se han propuesto modificaciones en la actual redacción del Proyecto de Orden que persiguen aclarar aspectos tales como el lugar de cómputo de la obligación, la idoneidad de los umbrales de cumplimiento o el cálculo de los pagos compensatorios a fin de que se adecuen mejor a las características del mercado de distribución de carburantes en España.

ANEXO I

COMPARATIVA INTERNACIONAL

COMPARATIVA INTERNACIONAL

Los Estados miembros de la Unión Europea han establecido diferentes sistemas mediante los cuales se introducen objetivos de penetración de los biocarburantes en el sector de la automoción.

Holanda

Holanda ha establecido un sistema de obligaciones anuales de comercialización de biocarburantes, en vigor desde el 1 de enero de 2007⁶⁰, por el cual los titulares de los depósitos fiscales deben introducir una cierta cantidad, en contenido energético, de biocarburantes sobre el gasóleo y la gasolina con fines de transporte distribuidos en el año natural precedente.

El sistema se implantará en dos fases. Durante la primera se fija para 2007 simplemente como objetivo el porcentaje indicativo contemplado en la Directiva 2003/30/CE para 2005 (el 2%). En la segunda fase, con la entrada en vigor de una nueva normativa, se introducirá un sistema de certificación, siendo el organismo encargado de su adecuado funcionamiento el Ministerio de Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (VROM), mediante el control, entre otros, de los datos que habrán de remitir anualmente los sujetos obligados, pudiendo llegar a ser necesario un examen más exhaustivo a realizar por la Inspección General de VROM. Existe, además, un sistema de penalizaciones en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas.

Los objetivos de comercialización comienzan siendo individuales para ambas categorías de biocarburantes, los susceptibles de ser mezclados con gasolinas y aquéllos que lo son con gasóleos, con cuotas iguales para cada uno de ellos. A partir del año 2008 se introduce una obligación global que complementa a dichos objetivos individuales. De esta forma se dota de flexibilidad al sistema y a los sujetos obligados, que pueden cumplir las obligaciones globales de la forma que consideren más conveniente. Con objeto de mantener los mercados de ambas categorías de biocarburantes, la legislación

⁶⁰ Decreto de 20 de octubre de 2006, que contiene normas con respecto al uso de biocarburantes en el tráfico rodado.

holandesa⁶¹ ha fijado los incrementos interanuales de las cuotas globales (sobre el total de los carburantes comercializados) en 1,25 puntos porcentuales y los de las cuotas individuales (sobre cada uno de los tipos de carburantes) en 0,5 puntos porcentuales. Adicionalmente, se permite el traspaso de obligaciones entre los agentes.

Las obligaciones de comercialización de biocarburantes en Holanda, fijadas en contenido energético, son las siguientes:

%energía	2007	2008	2009	2010
% biocarburante (global)		3,25	4,50	5,75
%éster/%bioetanol (individual)	2,0/2,0	2,5/2,5	3,0/3,0	3,5/3,5

Alemania

Con la entrada en vigor de la Ley Reguladora de las Cuotas de Biocarburantes⁶², desde el 1 de enero de 2007, en Alemania existe la obligación legal de comercializar una cuota mínima de biocarburantes, en términos energéticos, en relación a los carburantes comercializados (entendiendo por tales aquéllos sobre los que se ha devengado el impuesto sobre la energía) exceptuando las ventas con fines de defensa y las destinadas a cumplir con compromisos internacionales.

Dado que la obligación está vinculada al devengo del impuesto, según lo previsto en la Ley Reguladora del Impuesto sobre la Energía⁶³, los sujetos obligados al cumplimiento de las cuotas son, por regla general, los sujetos pasivos del impuesto (titulares de los

⁶¹ *Transport Biofuel Act*. Año 2006

⁶² *BioKraftQuG* de 1 de enero de 2007. La regulación de las cuotas se introduce mediante una modificación de la Ley Federal de Protección contra Emisiones Nocivas (*BImSchG*, de 15 de marzo de 1974).

⁶³ *EnergieStv* de 15 de julio de 2006. Según lo establecido en esta Ley, desde el 1 de agosto de 2006 las exenciones fiscales de los biocarburantes puros o contenidos en mezclas son sustituidas por desgravaciones fiscales, que podrán devolverse hasta el 1 de abril del año siguiente al devengo del tributo. Tan sólo las mezclas E85, producto “*cuya promoción es especialmente relevante*”, se mantienen libres de impuestos hasta el año 2015.

depósitos fiscales). Tan sólo bajo ciertos supuestos, la obligación recae sobre el depositante del producto (depositante “comercial”)⁶⁴.

En cuanto a los porcentajes exigidos, durante los años 2007 y 2008 se establecen unos objetivos mínimos obligatorios individuales para cada categoría de biocarburante, siendo tanto las cuotas como las penalizaciones aplicables en caso de incumplimiento diferentes para cada categoría (90 c€/lt por incumplimiento de la cuota individual fijada para el bioetanol y 60 c€/lt para la del biodiésel). A partir del año 2009 se introduce, además, un objetivo global sobre el consumo total de carburantes, con una penalización por incumplimiento de 60 c€/lt. El porcentaje de la obligación individualizada del gasóleo se mantiene constante durante todos los años, mientras que la de gasolina aumenta progresivamente. Para incentivar la eficiencia del sistema, se permite el traspaso de obligaciones entre los sujetos. Adicionalmente, las cantidades de biocarburante que superen la cuota mínima se imputarán a la cuota mínima del año siguiente.

Las obligaciones de comercialización de biocarburantes en Alemania, fijadas en contenido energético, son las siguientes:

% energía	2007	2008	2009	2010
% biocarburante (global)			6,25	6,75
%éster/%bioetanol (individual)	4,4/1,2	4,4/2,0	4,4/2,8	4,4/3,6

El cálculo y la supervisión de las cuotas de biocarburante se realizarán en la Oficina Central Aduanera, que asignará a cada sujeto obligado un número de registro y llevará un registro electrónico que contendrá todos los datos necesarios. Los sujetos obligados deben enviar directamente a dicha Oficina la declaración de la cuota anual

⁶⁴ En estos supuestos el titular del depósito fiscal debe hacer constar al depositante en la declaración mensual del impuesto sobre la energía y prorratearle las cantidades notificadas para su tributación. Si el titular del depósito fiscal no hace constar a su depositante, recaerá sobre él la obligación de comercialización.

correspondiente a las cantidades de carburante comercializado, así como los datos necesarios antes del 15 de abril del año siguiente a aquél al que se refiere la obligación.

Con ocasión de la implantación progresiva de este sistema de cuotas obligatorias, las desgravaciones fiscales aplicables a los biocarburantes puros o contenidos en mezclas se irán reduciendo de forma gradual, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

IE GOA 47 c€/lt	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Desgravación biodiesel	38	32	26	20	14	2
Impuestos biodiesel	9	15	21	27	33	45

IE GNA 65 c€/lt	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Desgravación bioetanol (*)	47	37	29	21	14	2
Impuestos bioetanol (*)	18	28	36	44	51	63
Impuestos E85	0	0	0	0	0	0

(*) Sólo pueden recibir desgravación fiscal las mezclas que contengan entre el 70% y el 90% en volumen de bioetanol, excepto las mezclas E-85 que se mantienen libres de impuestos hasta 2015. El resto de mezclas se gravan al mismo tipo que la gasolina.

Las desgravaciones fiscales, en su caso, se aplican sobre la cuantía de biocarburante comercializado, bien en estado puro o como integrante de una mezcla, que excede la obligación⁶⁵.

Austria

En Austria, el 4 de noviembre de 2004⁶⁶ se traspuso la Directiva 2003/30/CE, estableciéndose, con efectos a partir del 1 de octubre de 2005, sobre los agentes que introducen carburantes en el mercado austriaco la obligación de reemplazar con

⁶⁵ Las desgravaciones fiscales se aplican sobre el total de biocarburante comercializado reducido en una determinada cuantía que se obtiene como resultado de aplicar una "cuota ficticia" a dicho total comercializado. El valor porcentual de la "cuota ficticia", para cada tipo de biocarburante, coincide con la cuota de comercialización individual correspondiente (y a partir del año 2009 con la global) pero referida al volumen, no al contenido energético.

⁶⁶ Enmienda a la *Fuel Order (Kraftstoffverordnung)*.

biocarburante el 2,5% del contenido energético del total de las gasolinas auto y gasóleos de automoción comercializados o utilizados durante el año natural precedente en el territorio federal. Se trata, por tanto, de un objetivo global para gasolina y gasóleo que aumenta anualmente, de tal forma que ya en 2008 se espera cumplir con los objetivos indicativos establecidos por la Directiva 2003/30/CE para el año 2010 (5,75%).

El Ministerio Federal de Agricultura y Bosques, Medioambiente y Gestión de los Recursos Hídricos es el organismo encargado de la supervisión del sistema. Debe recibir, por parte de los sujetos obligados, toda la información necesaria para poder acreditar anualmente las cantidades de biocarburante u otros carburantes renovables, así como de gasolina auto y gasóleo de automoción comercializadas o utilizadas por cada sujeto obligado. Por otro, el periodo de cómputo de la obligación abarca del 1 de octubre de un año al 30 de septiembre del siguiente, no correspondiéndose con el año natural.

La evolución de los porcentajes de biocarburantes, en términos energéticos, que deben ser integrados en los carburantes convencionales en Austria es la siguiente:

	2006	2007	2008	2009	2010
% energía	2,50	4,30	5,75	5,75	5,75

La Ley de Impuestos sobre Hidrocarburos (*Mineralölsteuergesetz*) estableció en su artículo 4(1)(7) la exención fiscal para todos los combustibles biogénicos. Una vez implantada la obligación de comercialización de biocarburantes en el año 2005, se empiezan a aplicar impuestos sobre los biocarburantes contenidos en las mezclas⁶⁷. Las mezclas que, según la Directiva 2003/30/CE no requieren etiquetado específico son gravadas con los mismos impuestos que los carburantes convencionales, mientras que sobre aquéllas que sí requieren este etiquetado se les aplica un impuesto reducido (a la totalidad de la mezcla, no solo al biocarburante). Por su parte los biocarburantes comercializados en estado puro mantienen la exención fiscal.

⁶⁷ La Ley de Impuestos sobre Hidrocarburos es modificada por la *Tax Amended Act* de 30 de diciembre de 2004 (BGBl. I N° 180/2004).

Reino Unido

En Reino Unido, a partir del 15 de abril de 2008, aquellos sujetos que introduzcan carburantes en un almacenamiento sujeto a gravamen tributario (depósito fiscal) estarán obligados a garantizar que un determinado porcentaje, en volumen, de sus ventas totales de combustibles para automoción esté compuesto de biocarburante, siendo los biocarburantes que, en principio, componen el ámbito objetivo de la obligación el biodiésel, el bioetanol y el gas natural producido totalmente a partir de biomasa.

La obligación, que se establece sobre la totalidad de los carburantes comercializados, será controlada y supervisada por la Oficina del Administrador de la obligación (*“Office of the Renewable Fuels Agency”*), mediante la emisión de certificados, uno por cada litro de biocarburante introducido en el mercado. La concesión de certificados está supeditada al cumplimiento de ciertas condiciones (haber pagado los impuestos especiales, tener abierta una cuenta en la Administración, informar a la Administración en tiempo y forma, entre otras). Se establece asimismo un mercado de certificados, en el que los titulares de cuentas de certificación pueden transferir certificados a las cuentas de otros sujetos.

Los sujetos obligados serán aquéllos cuyas ventas anuales superen el umbral de 450.000 litros. Si las ventas totales anuales del sujeto obligado están comprendidas entre los 450.000 y los 10.000.000 litros se han de excluir 450.000 litros de la base para el cálculo de la cantidad obligatoria de biocarburante a comercializar. No hay exclusión de la base de cálculo si las ventas superan el umbral de 10.000.000 litros. Por su parte, los sujetos no obligados (ventas inferiores a 450.000 litros) pueden solicitar la apertura de una cuenta para recibir certificados y participar en este mercado.

Un sujeto obligado que no presente los certificados que le corresponde entregar ha de abonar un pago compensatorio de 15 peniques por litro. El fondo así creado se distribuirá por igual entre todos los agentes que posean certificados, tanto obligados como no obligados. Además, se permite utilizar certificados de un año para el siguiente (*“banking”*), no pudiéndose cubrir de esta forma más del 25% de la obligación.

Las obligaciones tal y como están definidas en el Reino Unido se diferencian de las establecidas en otros Estados miembros principalmente en dos aspectos. Por un lado, el

británico es el único sistema de obligaciones de comercialización de biocarburantes que establece las cuotas anuales respectivas en relación al volumen de carburantes convencionales, en lugar de hacerlo en términos energéticos, si bien se contempla la posibilidad de que, en un futuro, pasen a vincularse a la reducción de emisiones. Por otro, el periodo de cómputo de la obligación abarca del 15 de abril de un año al 14 de abril del siguiente, no correspondiéndose con el año natural.

	2008	2009	2010
% volum.	2,50	3,75	5,00

En la actualidad, en el Reino Unido existe una reducción en la carga impositiva de todos los biocarburantes, comercializados en estado puro o mezclados, de 20 peniques por litro en relación a los impuestos aplicables a los carburantes convencionales (48,4 peniques por litro, tanto para las gasolinas como para el gasóleo de automoción), siendo intención del Gobierno británico centrar su actuación, a partir de la entrada en vigor del régimen de obligaciones de comercialización, más en el importe del pago compensatorio por incumplimiento que en los incentivos fiscales como instrumento para alcanzar los objetivos comprometidos⁶⁸.

La norma británica por la que se regula este sistema (*The Renewable Transport Fuel Obligations Order 2007*) ha entrado en vigor el 26 de octubre de 2007.

Italia

En Italia los sujetos que introducen gasolina y gasóleo con fines de transporte en el mercado deben incorporar en los mismos una determinada cantidad, en términos energéticos, de biocarburante, que irá aumentando con el tiempo para aproximarse a los objetivos de la Directiva europea. La obligación se establece sobre el total de carburantes, no sobre cada uno de ellos en particular, por lo que se trata de un objetivo global. Los biocarburantes que pueden ser utilizados para cumplir con el mismo son el biodiésel, el bioetanol y sus derivados, el ETBE y el biohidrógeno.

⁶⁸ *Consultation on the Draft Renewable Transport Fuel Obligations Order 2007*, apartados 54 y 55.

En un principio se estableció⁶⁹ que desde el 1 de julio de 2006 el objetivo de comercialización de biocarburantes sería del 1%, con incrementos anuales de 1 punto porcentual hasta llegar al 5% en 2010, pero no se llegó a establecer en la práctica. Posteriormente, mediante la *Legge Finanziaria 2007*, las obligaciones pasaron a ser del 1% para 2007 y del 2% para 2008, no estando definida la evolución a partir de entonces.

En el caso de Italia, no existe un sistema de certificados, sino que cada empresa debe autocertificar las cantidades de biocarburante que declara haber utilizado. Se permite la transferencia de obligaciones entre sujetos.

El órgano que se encarga de recibir la información y las autocertificaciones correspondientes por parte de los sujetos obligados es el Ministerio de Política Agrícola y Forestal y, junto con el Ministerio de Desarrollo Económico (que se encarga del control), verifica la información.

La *Legge Finanziaria 2007* contempla, como novedad, la aplicación de penalizaciones por incumplimiento de los objetivos, así como el uso de los fondos de penalizaciones recaudados en sistemas de promoción de biocarburantes. En la actualidad, se encuentra pendiente el desarrollo reglamentario de la Ley en lo referente a esta materia.

Los objetivos de comercialización de biocarburantes, expresados en contenido energético, fijados en Italia son los siguientes:

	2007	2008	2009	2010
% energía	1,00	2,00	-	-

⁶⁹ Decreto Legislativo 81 de 11 de marzo de 2006

Irlanda

En Irlanda está prevista la instauración de un sistema de obligaciones⁷⁰ de comercialización de biocarburantes (“*Biofuel Obligation Scheme*”) para el año 2009 que permita alcanzar los objetivos de la Directiva europea (5,75% en 2010). A la fecha de este informe dicho sistema está en fase de consulta pública, y únicamente se han fijado los siguientes objetivos indicativos, expresados en contenido energético:

	2006	2007	2008	2009	2010
% energía	1,14	1,75	2,24		

Suecia

En los presupuestos de 2005 se estableció, sin trazar una evolución progresiva, que desde 2005 los carburantes debían incluir un porcentaje mínimo de biocarburante en contenido energético del 3%. En 2010 este porcentaje debe alcanzar el 5,75% fijado en la Directiva 2003/30/CE para ese año. Se trata en todo caso de objetivos indicativos⁷¹:

	2005	2006-2009	2010
% energía	3,00	Evolución no definida	5,75

Francia

En Francia se ha instaurado un sistema de obligaciones indirectas⁷² por el cual los sujetos que comercializan carburantes de origen fósil deben abonar un tributo adicional o extra-

⁷⁰ *Bioenergy Action Plan for Ireland*. Año 2007.

⁷¹ Según alguno de los escritos de observaciones al Proyecto de Orden objeto de este informe, en Suecia existe desde el año 2007 la obligación de comercializar gasolinas que contengan como mínimo un 5% de bioetanol en términos energéticos. Este objetivo, que se mantiene constante durante el periodo 2007-2010, sin embargo, se ha establecido en base a un acuerdo voluntario entre por operadores petrolíferos, productores de bioetanol y Administración, pero no está incorporado normativamente.

⁷² Los objetivos de comercialización de biocarburantes no se fijan como obligaciones propiamente dichas sino que se incentiva su consecución mediante la aplicación de porcentajes reducidos de la tributación sobre los carburantes.

impuesto (TGAP⁷³) en el caso de que no introduzcan biocarburantes en sus productos. La cuantía total de la TGAP, que se actualiza periódicamente, se reduce a medida que aumenta el contenido de biocarburante presente en la mezcla sobre la que se devenga el impuesto, llegando a anularse si el contenido en biocarburante en relación al carburante fósil alcanza los siguientes porcentajes, expresados en términos energéticos⁷⁴:

	2006	2007	2008	2009	2010
%éster/%bioetanol (individual)	1,75/1,75	3,50/3,50	5,75/5,75	6,25/6,25	7,00/7,00

El porcentaje de biocarburante que debe ser introducido para que no se imponga el extra-impuesto es el mismo en las gasolinas y gasóleos.

El Ministerio de Hacienda es el organismo encargado de coordinar este mecanismo, ya que éste se basa en un sistema fiscal. Los sujetos obligados deben remitirle toda la información necesaria con carácter anual. Cuando un sujeto obligado ha superado la proporción de biocarburante que le permite anular la TGAP se le proporciona un derecho excedentario que puede comercializar con terceros, ya que no existe la posibilidad de devolver los impuestos.

A continuación se incluye una tabla-resumen con la información más relevante de los sistemas de objetivos anuales, indicativos u obligatorios, analizados en este anexo (los únicos que, a la fecha de este informe, se han implantado o están en fase de hacerlo por parte de los Estados miembros de la UE para dar cumplimiento al objetivo marcado por la Directiva 2003/30/CE). Para su elaboración se ha empleado la última información reportada por los propios Estados miembros a la Comisión Europea (en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.1 de dicha Directiva), completada con el análisis de la normativa de cada Estado miembro reguladora de sus respectivos sistemas.

⁷³ El TGAP (Impuesto General sobre Actividades Contaminantes) se crea en virtud de la Ley nº 2004-1484 de 30 de diciembre de 2004, de Presupuestos para 2005.

⁷⁴ Fijados en la Ley nº 2005-781 del 13 de julio de 2005, modificada por la Ley nº 2006-11 del 5 de enero de 2006.



Objetivos obligatorios													Objetivos indicativos	
% contenido energético											% contenido volumétrico		% contenido energético	
Holanda			Alemania			Austria (1)	Italia	España (2)		Francia (3)		Reino Unido (1)	Irlanda	Suecia
GNA	GOA	Global	GNA	GOA	Global	Global	Global	GNA	GOA	GNA	GOA	Global	Global	Global
2005														3,00
2006						2,50				1,75	1,75		1,14	Evolución no definida
2007	2,0	2,0		1,2	4,4	4,30	1,00			3,50	3,50		1,75	
2008	2,5	2,5	3,25	2,0	4,4	5,75	2,00	1,90	1,90	5,75	5,75	2,50	2,24	
2009	3,0	3,0	4,50	2,8	4,4	6,25	5,75	3,40	3,40	6,25	6,25	3,75		
2010	3,5	3,5	5,75	3,6	4,4	6,75	5,75	5,83	5,83	7,00	7,00	5,00		5,75

Entrada en vigor	1-ene-07	1-ene-07	1-oct-05	1-ene-07	1-ene-08	1-ene-06	15-abr-08		
------------------	----------	----------	----------	----------	----------	----------	-----------	--	--

Sujetos obligados	Titulares de los depósitos fiscales	Titulares de los depósitos fiscales (4)	Suministradores	Suministradores	Operadores al por mayor Distribuidores importadores Consumidores importadores (5)	Suministradores	Suministradores con ventas superiores a 450.000 lt/año	-	-
Entidad Certificación / Organismo responsable	Ministerio de Vivienda, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (VROM)	Oficina Central Aduanera	Ministerio Federal de Agricultura y Bosques, Medioambiente y Gestión de los Recursos Hídricos	Ministerio de Política Agrícola y Forestal	CNE	Ministerio de Hacienda	Office of the Renewable Fuels Agency	-	-
Tratamiento fiscal desde entrada en vigor de la obligación	N.D.	Desgravación fiscal decreciente sobre cuantía de biocarburante que excede la obligación (6)	Se comienzan a gravar los biocarburantes contenidos en mezclas	N.D.	-	TGAP sobre carburantes convencionales	Reducción impositiva decreciente	-	-
Penalizaciones / Pagos compensatorios	SI (condicionado a la concreción del sistema de certificación)	SI	N.D.	SI (pendiente de desarrollo reglamentario)	SI	-	SI	-	-

(1) El periodo de cómputo de la obligación no se corresponde con el año natural

(2) Propuesta del Proyecto de Orden objeto de este informe. Los objetivos de 2008 son indicativos

(3) Obligación indirecta

(4) Bajo ciertos supuestos la obligación recae sobre el depositante del producto

(5) Operadores al por mayor: por la parte de sus ventas destinadas al mercado nacional excluidas las ventas a otros operadores

Distribuidores importadores: por la parte de sus ventas destinadas al mercado nacional no suministradas por otros operadores

Consumidores importadores: por la parte de sus consumos no procedentes de suministros de operadores y/o distribuidores

(6) Tan sólo las mezclas E-85 se mantienen libres de impuestos hasta 2015 por considerarse un producto "cuya promoción es especialmente relevante"

N.D.: Información no disponible