

INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ENERGÍA POR LA QUE SE ACTUALIZAN LOS VALORES α T Y β DE LAS FÓRMULAS DE LOS APARTADOS 1 Y 2, RESPECTIVAMENTE, DEL ARTÍCULO 11 DE LA ORDEN ITC/2877/2008, DE 9 DE OCTUBRE, POR LA QUE SE ESTABLECE UN MECANISMO DE FOMENTO DEL USO DE BIOCARBURANTES Y OTROS COMBUSTIBLES RENOVABLES CON FINES DE TRANSPORTE.

Expediente INF/DE/147/21

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretaria

D^a. María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 30 de noviembre de 2021

Vista la solicitud de informe formulada por la Secretaría de Estado de Energía en relación con su propuesta de resolución por la que se actualizan los valores α T y β de las fórmulas de los apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburos y otros combustibles renovables con fines de transporte, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en el ejercicio de la función consultiva en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, acuerda emitir el siguiente informe:

1. ANTECEDENTES

El 11 de noviembre de 2021 la Secretaría de Estado de Energía (SEE) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (Ministerio) remitió por registro electrónico a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) oficio al que adjuntaba para informe la propuesta de resolución por la que se actualizan los valores αT y β de las fórmulas de los apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (la propuesta).

El trámite de audiencia a los interesados ha sido realizado por la CNMC a través de los miembros de su Consejo Consultivo de Hidrocarburos, de conformidad con la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Se han recibido en plazo las alegaciones de APPA Biocarburantes, la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP) y la Unión de Petroleros Independientes (UPI). Asimismo, se ha recibido contestación sin alegaciones por parte del Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES) y la Dirección General de Consumo del Ministerio de Consumo.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La propuesta de resolución objeto de informe se compone de una parte expositiva y una parte dispositiva, conteniendo esta última tres apartados.

El primero de estos apartados eleva de 763 €/certificado a 1.490 €/certificado el valor unitario que deberán pagar los sujetos obligados del mecanismo de fomento por cada certificado de déficit que tengan respecto a su obligación anual (αT), así como el importe máximo que podrán recibir los sujetos obligados por cada certificado en exceso que tengan en un ejercicio respecto a su obligación (β), a partir del ejercicio de certificación 2022, inclusive.

A continuación, los apartados segundo y tercero recogen las previsiones relativas a su publicación, eficacia y régimen de recursos que cabe contra esta propuesta de resolución.

3. VALORACIÓN DE LA PROPUESTA

3.1 Antecedentes

La Directiva 2009/28/CE¹ determinaba que, en cada Estado miembro, la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 debía ser, como mínimo, equivalente al 10% de su consumo final de energía en el transporte. Este porcentaje se ha elevado a un 14% en 2030 por la nueva Directiva 2018/2001²

La Disposición adicional decimosexta de la *Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos* estableció objetivos anuales de venta de biocarburantes, los cuales tenían carácter obligatorio a partir de 2009, habilitando al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, actualmente Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a dictar las disposiciones necesarias para regular un mecanismo de fomento para la incorporación de biocarburantes.

En ejercicio de dicha habilitación, la *Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte* (Orden ITC/2877/20082), estableció la obligación para determinados sujetos de acreditar una cantidad mínima anual de ventas o consumos de biocarburantes.

La mencionada Orden ITC/2877/2008 establece en su artículo 11.1 las fórmulas que permiten calcular el importe de los pagos compensatorios que deben efectuar los sujetos obligados que no dispongan de certificados suficientes para el cumplimiento de sus obligaciones y en su artículo 11.2 fija las fórmulas para el reparto del fondo compensatorio entre los sujetos que cuenten con exceso de certificados en relación con sus obligaciones.

En el momento inicial del mecanismo de fomento, el valor unitario que debían pagar los sujetos obligados por cada certificado de déficit respecto a cada una de las obligaciones establecidas en ese momento, así como el importe máximo que podían recibir por cada certificado en exceso, se estableció en 350 €/certificado. En la actualidad, y desde el ejercicio 2013, dicho valor está fijado en 763 €/certificado³. Este incremento se justificó por la eliminación, a partir del 1 de enero

¹ Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

² Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

³ Resolución de 8 de julio de 2013, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se actualizan para el año 2013 valores de las fórmulas de cálculo de los pagos compensatorios, relacionados con el cumplimiento de la obligación de biocarburantes, contenidos en la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre.

de 2013, del tipo impositivo de cero euros por 1.000 litros en el Impuesto sobre Hidrocarburos del que venían gozando los biocarburantes⁴. La eliminación de este tipo cero implicaba un aumento del coste de incorporar biocarburantes a los carburantes fósiles y, en consecuencia, un encarecimiento del cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes. Por ello resultaba necesario incrementar el valor de los pagos compensatorios de manera que el mismo fuese suficiente para que los sujetos obligados pudiesen cumplir con los objetivos de consumo y venta de biocarburantes regulados pero que, al mismo tiempo, no implicase un coste desproporcionado para aquellos sujetos que no alcanzasen la totalidad de dichos objetivos.

Además, dado que el objetivo último del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte es la incorporación física de biocarburantes al mercado nacional, el valor de los pagos compensatorios debe situarse en todo momento por encima de su precio de indiferencia, el cual sería el precio al que a un sujeto le resulta indiferente cumplir con su obligación incorporando biocarburantes o suministrando alternativamente el carburante fósil de referencia en base al diferencial de costes de aprovisionamiento y distribución, más, en su caso, el pago compensatorio, que no deja de ser en última instancia un componente de incentivación del cumplimiento mediante la puesta en el mercado de los volúmenes necesarios de biocarburante. Si, por el contrario, el pago compensatorio se configurase tan solo como precio de indiferencia, este podría convertirse en una vía sistemática de elusión del cumplimiento de la obligación mediante incorporación de biocarburantes en el mercado. Por todo ello, el pago compensatorio debe recoger un componente adicional de incentivación del cumplimiento, mayor o menor en función de factores como el nivel de utilización de este mecanismo de flexibilidad por los sujetos obligados, el porcentaje máximo de la obligación que puede cumplirse mediante pagos compensatorios⁵, el grado relativo de dificultad de cumplimiento de los objetivos o el grado de desarrollo del mercado de transferencia de certificados.

⁴ La disposición final vigésima de la *Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012*, estableció que, con efectos desde el 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida, el tipo estatal general del bioetanol y del biodiésel sería el mismo que el de la gasolina sin plomo con octanaje inferior a 98 I.O. y el gasóleo, respectivamente. Posteriormente, la *Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética*, confirmó los nuevos tipos de gravamen, precisando además que el tipo para el bioetanol mezclado con gasolinas sin plomo de 98 I.O. o de octanaje superior sería también el equivalente al de dicho grado de gasolina.

⁵ En el momento inicial del mecanismo de fomento, la Orden ITC/2877/2008 fijó en un 70% el porcentaje mínimo de la obligación que los sujetos obligados debían cumplir mediante la titularidad de certificados de biocarburantes (artículo 11.3). Posteriormente, la Orden IET/631/2012, de 29 de marzo, por la que se introduce una excepción de carácter territorial en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, para los años 2011, 2012 y 2013, modificó este artículo de la Orden ITC/2877/2008, reduciendo dicho porcentaje mínimo a partir del ejercicio 2011 a un 50%. Es decir, el efecto liberatorio de los pagos compensatorios para el cumplimiento de los objetivos obligatorios se elevó del 30% al 50%.

En consecuencia, el incremento de valor de los pagos compensatorios se hizo en aquel momento teniendo en cuenta el aumento del tipo de gravamen del Impuesto sobre Hidrocarburos, así como el coste diferencial de aprovisionamiento, distribución y comercialización de los biocarburantes respecto a los carburantes fósiles⁶, y tomando en consideración, además, un factor de incentivo al cumplimiento mediante la puesta a mercado de biocarburantes.

La actual propuesta tiene como objeto actualizar nuevamente el valor de los pagos compensatorios dado que, en la actualidad, el diferencial entre las cotizaciones de los biocarburantes y los carburantes fósiles sustitutivos está siguiendo una senda ascendente, llegando a superar el valor de 763 €/certificado, lo que puede fomentar que los sujetos obligados recurran a la realización de pagos compensatorios en sustitución de la incorporación de biocarburantes al mercado para el cumplimiento de sus obligaciones.

3.2 Sobre los valores αT y β

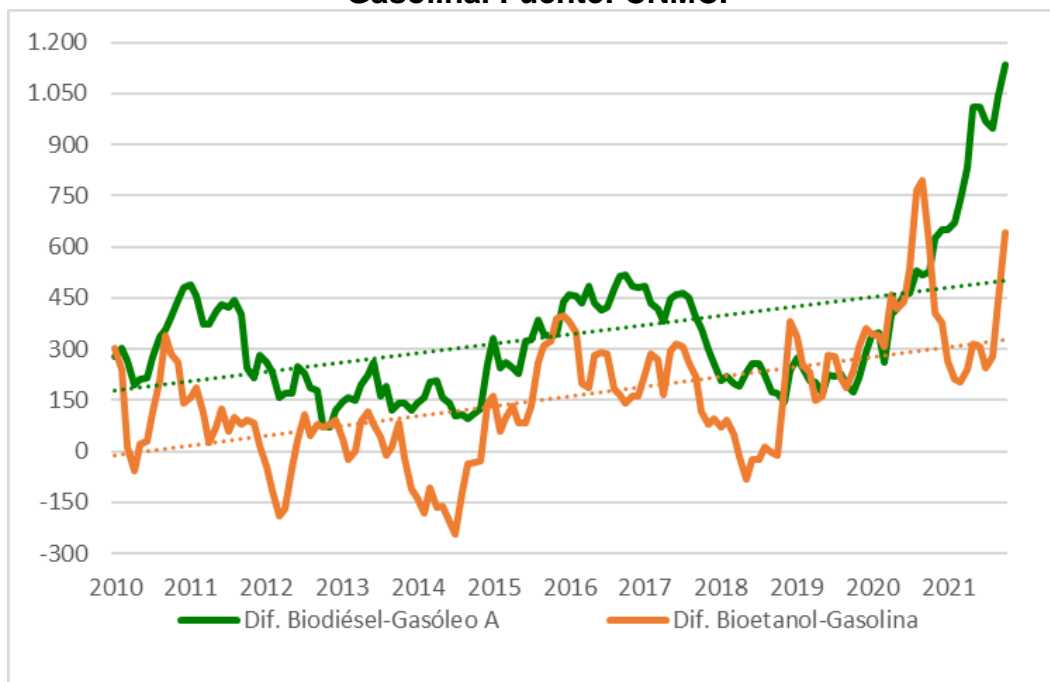
Esta Comisión comparte la opinión de la SEE de que es necesario actualizar el valor establecido como importe unitario de los pagos compensatorios (αT y β), pues su valor actual se fijó hace más de 7 años, habiendo sufrido una gran transformación en este tiempo tanto el mercado como el mecanismo de fomento del uso de los biocarburantes. Así se ha puesto de manifiesto por esta Comisión en diversas ocasiones⁷.

Tal y como ha quedado expuesto anteriormente en este informe, la finalidad de los pagos compensatorios es actuar como un mecanismo de flexibilidad que facilite el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes y biogás a los sujetos obligados, pero debiendo al mismo tiempo impedir que se desincentive el cumplimiento mediante la puesta en el mercado de los volúmenes necesarios de biocarburante por parte de los sujetos obligados. Sin embargo, dado que en los últimos años se viene observando una tendencia creciente del diferencial entre la cotización de los biocarburantes y sus correspondientes carburantes fósiles (ver figuras 1 y 2), el riesgo de que se produzca dicho efecto desincentivador si no se revisa el valor de los pagos compensatorios es elevado.

⁶ Este coste diferencial viene determinado por las diferencias entre las respectivas cotizaciones internacionales de los biocarburantes y de los carburantes fósiles, así como por las diferencias existentes entre el coste logístico de la distribución y almacenamiento de ambos tipos de producto.

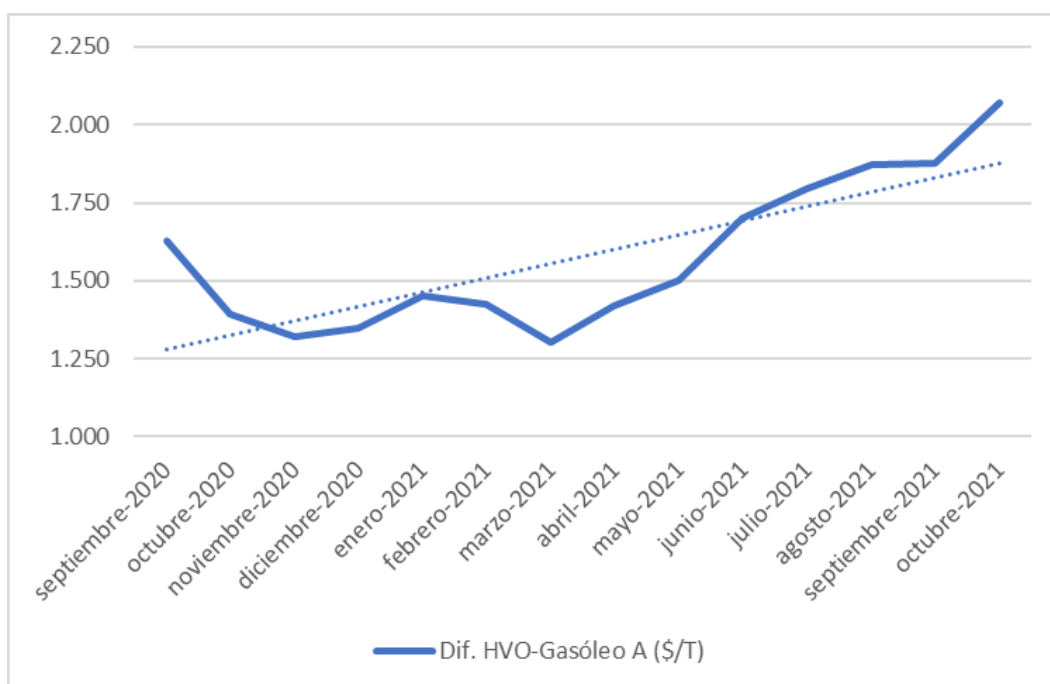
⁷ Informe sobre el proyecto de real decreto de fomento de biocarburantes y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el transporte ([IPN/DE/012/15](#)) e Informe sobre el proyecto de real decreto por el que se modifica el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de Biocarburantes, y se regulan los objetivos de venta y consumo de biocarburantes para los años 2021 y 2022 ([IPN/CNMC/026/20](#)).

Figura 1.- Diferencias de cotizaciones: Biodiésel – Gasóleo A y Bioetanol – Gasolina. Fuente: CNMC.



Fuente: CNMC.

Figura 2.- Diferencias de cotizaciones: Hidrobiodiésel – Gasóleo A.



Fuente: CNMC.

Una vez de acuerdo en que debe revisarse al alza el valor unitario de los pagos compensatorios, procede valorar el importe propuesto. El *Informe sobre la actualización de los pagos compensatorios relacionados con el cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes*, publicado por el Ministerio en su web acompañando el trámite de audiencia e información pública de la propuesta, indica que el mismo se ha determinado teniendo en cuenta el promedio de los seis primeros meses del año en curso del diferencial entre las cotizaciones internacionales del biodiesel, del hidrobiodiésel y del bioetanol con respecto a las del gasóleo (los dos primeros biocarburantes) y la gasolina (el último de ellos). A partir de estos promedios se ha calculado un valor medio de diferenciales, mediante la ponderación de cada uno de ellos por el peso de cada biocarburante en las ventas a mercado español en el ejercicio 2020, obteniéndose como resultado un valor de 1.354 €/tep⁸.

Una vez determinado este valor, que podría ser considerado como el valor de indiferencia de los sujetos obligados, se ha aplicado al mismo, tal y como recoge el citado informe de la SEE, un incremento de un 10%, para tener en cuenta, además de las diferencias entre los promedios de las cotizaciones internacionales de los biocarburantes y los carburantes fósiles, un componente adicional de incentivación para que el cumplimiento de los objetivos se haga principalmente mediante la incorporación de biocarburante. Con la aplicación de este factor se obtiene el importe propuesto de 1.490 €/certificado.

La metodología empleada por el Ministerio para la revisión del valor de los pagos compensatorios sigue los mismos criterios que ha defendido esta Comisión anteriormente⁹, por lo que se considera adecuada. Sin embargo, a efectos de minimizar el efecto que podría tener sobre este cálculo la volatilidad de las cotizaciones internacionales, se propone que se extienda el periodo considerado de cotizaciones (enero – junio de 2021) a, por lo menos, un ejercicio o año natural completo.

Por último, esta Comisión estima oportuno traer a colación la importancia de tener en cuenta que los pagos compensatorios tienen un límite como mecanismo de flexibilidad. Es decir, existe un umbral que limita la aplicabilidad de los pagos compensatorios como forma alternativa de cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos obligados. Este umbral está recogido en el artículo 11.3 de la Orden ITC/2877/2008, que establece, como se ha mencionado anteriormente en este informe, el porcentaje máximo de la obligación que los sujetos obligados

⁸ Tonelada equivalente de petróleo.

⁹ Informe 2/2013 de la CNE sobre la propuesta de resolución de la Secretaria de Estado de Energía por la que se actualizan los valores α_G , α_D , α_T y β de las fórmulas de cálculo de los pagos compensatorios, relacionados con el cumplimiento de la obligación de biocarburantes, contenidos en el artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, por la que se establece un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte ([INFORME CNE 002/2013](#)).

pueden cumplir mediante pagos compensatorios. Este porcentaje está fijado desde el ejercicio 2011 en un 50%, si bien en el momento inicial del mecanismo de fomento estaba fijado en un 30%. Por ello, otra opción disponible para incentivar que el cumplimiento de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes se cumpla mediante la incorporación física de biocarburantes y biogás a mercado de la que podría hacer uso el regulador sería precisamente revisar el valor de este porcentaje, y no únicamente el valor económico de los pagos compensatorios. Esta Comisión quiere destacar la relevancia de considerar ambas opciones en su conjunto, sobre todo a la vista de los importes tan elevados que en los últimos ejercicios han supuesto los pagos compensatorios para algunos sujetos, no pudiendo hacer frente a los mismos, total o parcialmente, y dilatándose en consecuencia en el tiempo tanto su pago como el reparto del fondo entre los sujetos que tienen exceso de certificados.

3.3 Eficacia

La propuesta indica en su apartado tercero que la misma surtirá efectos a partir del ejercicio de certificación correspondiente al año 2022 inclusive.

Como se ha puesto de manifiesto en anteriores informes de esta Comisión, es importante que las nuevas regulaciones que afecten al mecanismo de fomento del uso de los biocarburantes sean de aplicación a ejercicios completos de certificación, no solo para el buen funcionamiento del mecanismo de fomento, sino también a efectos de facilitar el cumplimiento de la normativa a las empresas del sector. Por lo tanto, se considera apropiado que su eficacia vaya vinculada al inicio de un ejercicio de certificación y, a ser posible, con la suficiente antelación para que las empresas del sector puedan adaptar sus políticas comerciales.

3.4 Otras consideraciones

Esta Comisión quiere poner de manifiesto otros aspectos a tener en cuenta en relación al mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, en aras de facilitar y asegurar a las empresas el cumplimiento de sus obligaciones.

Por un lado, cabe poner de manifiesto la conveniencia de agilizar las tareas de certificación del ejercicio 2021, persiguiendo con ello además evitar que un probable retraso de la certificación de 2021 se traslade a la certificación del ejercicio 2022.

Por otro lado, se recuerda la necesidad de la pronta determinación de los objetivos obligatorios mínimos de venta o consumo de biocarburantes y biogás con fines de transporte que serán de aplicación en los próximos años, ya que es necesario que dicha determinación se produzca con la suficiente antelación para que el sector

pueda adaptar sus políticas comerciales, y la normativa aprobada tan solo recoge dicho objetivo hasta el año 2022¹⁰.

4. CONCLUSIÓN

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Comisión valora de manera positiva la aprobación de esta propuesta de resolución, si bien, con el fin último de adaptar de la forma más ajustada posible el valor de los pagos compensatorios, se propone ampliar el ámbito temporal de los datos considerados, así como valorar conjuntamente esta opción de incrementar el valor de los pagos compensatorios con la posibilidad de revisar el porcentaje máximo de la obligación que los sujetos obligados pueden cumplir mediante los mismos.

¹⁰ Establecidos en la disposición adicional primera del Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de Biocarburantes.

ANEXO: ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE HIDROCARBUROS

[CONFIDENCIAL]