



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



**INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE  
RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE  
ESTADO DE ENERGÍA POR LA QUE SE  
APRUEBA EL LISTADO DE MATERIAS  
PRIMAS PARA LA FABRICACIÓN DE  
BIOCARBURANTES DE DOBLE  
CÓMPUTO**

**6 de marzo de 2014**

## Índice

I.	Antecedentes	4
II.	Contenido	6
III.	Valoración	8
<hr/>		
III.1.	Consideraciones generales	9
III.1.1.	Sobre el listado de materias primas para la fabricación de biocarburantes que contabilizan doble	9
III.1.2.	Sobre el posible impacto económico	11
III.1.3.	Sobre el posible impacto en las emisiones de gases de efecto invernadero	12
III.1.4.	Sobre el posible impacto en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes	13
III.1.5.	Sobre el posible impacto en el Sistema de Información para la Certificación de Biocarburantes (SICBIOS)	15
III.2.	Consideraciones formales y propuestas de redacción alternativa	16
<hr/>		

## **INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE RESOLUCION DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ENERGÍA POR LA QUE SE APRUEBA EL LISTADO DE MATERIAS PRIMAS PARA LA FABRICACIÓN DE BIOCARBURANTES DE DOBLE CÓMPUTO**

---

La Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su reunión de 6 de marzo de 2014, ha aprobado el presente informe, relativo a la *“propuesta de Resolución de la Secretaría de Estado de Energía por la que se aprueba el listado de materias primas para la fabricación de biocarburentes de doble cómputo a efectos del cumplimiento de las obligaciones de consumo y venta de biocarburentes con fines de transporte, las obligaciones impuestas a los sujetos obligados en materia de energías renovables y el objetivo establecido para la utilización de la energía en todas las formas de transporte”* (en adelante, Propuesta o Proyecto de Resolución).

La solicitud de informe preceptivo tuvo entrada en esta Comisión el 16 de diciembre de 2013, por el Secretario de Estado de Energía del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

Con fecha 18 de diciembre de 2013, teniendo en consideración lo establecido en la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se remitió la Propuesta de Resolución, por procedimiento electrónico, a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos para que pudieran hacer, en el plazo de veinte días, las observaciones que estimaran oportunas, habiéndose recibido en la Comisión la contestación del Gestor Técnico del Sistema de gas natural (Enagás GTS), del Instituto Nacional del Consumo, de la Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A., de APPA Biocarburentes, de la Generalitat de Catalunya, de la Unión de Petroleros Independientes (UPI), de la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), de CORES y de la Generalitat de Cataluña.

Este informe se aprueba en ejercicio de las competencias consultivas de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia 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 la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

## I. ANTECEDENTES

La Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedentes de fuentes renovables<sup>1</sup>, dispone que en cada Estado miembro la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte en 2020 ha de ser como mínimo equivalente al 10% de su consumo final de energía en el transporte.

En su artículo 21, apartado 2, la mencionada Directiva establece que, para demostrar el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los operadores en materia de energías renovables y del objetivo establecido para la utilización de fuentes renovables en todas las formas de transporte, la contribución de los biocarburantes obtenidos a partir de desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico se considerará que equivale al doble de la de otros biocarburantes.

El Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre<sup>2</sup>, incorpora esta disposición a la legislación española, determinando en el apartado 1 de su artículo 14 lo siguiente:

*“1. Para demostrar el cumplimiento de las obligaciones de consumo y venta de biocarburantes con fines de transporte, las obligaciones impuestas a los sujetos en materia de energías renovables y el objetivo establecido para la utilización de la energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte, la contribución, en términos energéticos, de los biocarburantes obtenidos a partir de desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico se considerará que equivale el doble de la de otros biocarburantes.”*

Asimismo, en el apartado 3 de este artículo 14 se establece que:

*“3. Para la contabilización de los biocarburantes a efectos de lo dispuesto en este artículo, las materias primas o el biocarburante correspondiente deberán ir acompañados de la información y documentación que demuestre su procedencia y origen, en la forma y con la periodicidad que la Comisión Nacional de Energía establezca mediante circular”.*

Por otro lado, el mencionado Real Decreto establece en el apartado 4 de su disposición final tercera lo siguiente:

*“4. El Secretario de Estado de Energía aprobará mediante resolución una definición o el listado de los desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material*

---

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

<sup>2</sup> Real Decreto 1597/2011, de 4 de noviembre, por el que se regulan los criterios de sostenibilidad de los biocarburantes y biolíquidos, el Sistema Nacional de Verificación de la Sostenibilidad y el doble valor de algunos biocarburantes a efectos de su cómputo, sobre cuyo borrador el Consejo de la Comisión Nacional de Energía emitió su Informe 28/2011.

*lignocelulósico cuya utilización para la fabricación de biocarburantes permita a éstos tener valor doble, a efectos de lo previsto en este artículo.”*

En lo que respecta a la obligación de incorporar biocarburantes, la disposición adicional decimosexta de la Ley 34/98, de 7 de octubre<sup>3</sup>, habilita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (Ministerio de Industria, Energía y Turismo en la actualidad) a dictar las disposiciones necesarias para regular un mecanismo de fomento de la incorporación de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

En virtud de esta habilitación, la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre<sup>4</sup>, crea un mecanismo de fomento del uso de biocarburantes basado en un sistema de certificación, con objetivos obligatorios anuales de venta o consumo de biocarburantes, actualmente recogidos en la Ley 11/2013, de 26 de julio<sup>5</sup>.

Dicha Orden, en su artículo 6, designa a la Comisión Nacional de Energía (en adelante, CNE) como entidad responsable de la expedición de certificados de biocarburantes, de la gestión del mecanismo de certificación y de la supervisión y control de la obligación y, en su disposición final segunda, punto 2, le autoriza a dictar las circulares necesarias en cumplimiento de sus funciones como tal Entidad de Certificación. Estas funciones corresponden al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, en virtud de la disposición adicional octava, apartado 2.e, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, si bien transitoriamente son ejercidas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), en virtud de la Disposición Transitoria Tercera de la citada Ley.

En ejercicio de la habilitación de la Orden ITC 2877/2008, de 9 de octubre, desde la constitución del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes se han aprobado sucesivas Circulares de desarrollo, adaptadas al marco regulatorio vigente en cada momento. En concreto, a día de hoy, se encuentran vigentes la Circular 1/2013, de 9 de mayo<sup>6</sup>, y la Circular 5/2012, de 12 de julio<sup>7</sup>.

Por su parte, el 1 de octubre de 2009 se puso en marcha el Sistema de Información para la Certificación de Biocarburantes (SICBIOS), mediante el

---

<sup>3</sup> Ley 34/98, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

<sup>6</sup> Circular 1/2013, de 9 de mayo, de la CNE, por la que se regula la gestión del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

<sup>7</sup> Circular 5/2012, de 12 de julio, de la CNE, por la que se regulan los procedimientos de constitución, gestión y reparto del fondo de pagos compensatorios del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes.

cual los sujetos obligados a vender o consumir biocarburantes y los sujetos obligados a aportar información de verificación, deben formalizar sus solicitudes de expedición de certificados y remitir la información y documentación acreditativa o de verificación correspondiente.

## **II. CONTENIDO**

El presente Proyecto de Resolución trae causa en el apartado 4 de la disposición final tercera del Real Decreto 1597/2011, en el cual se indica que *“el Secretario de Estado de Energía aprobará mediante resolución una definición o el listado de los desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico cuya utilización para la fabricación de biocarburantes permita a éstos tener valor doble”*.

El Proyecto de Resolución, el cual viene acompañado de su correspondiente Memoria Justificativa, consta, en su parte dispositiva, de dos artículos. En el primero de ellos se recogen las consideraciones relativas a los biocarburantes cuya contribución al cumplimiento de los objetivos de consumo y venta de biocarburantes se considerará que equivale al doble de la de otros biocarburantes. En su segundo artículo se hace referencia a la eficacia de esta resolución.

A continuación se detalla con mayor precisión sus respectivos contenidos.

### **II.1 ARTÍCULO PRIMERO: BIOCOMBUSTIBLES DE DOBLE CÓMPUTO**

El apartado 1 del artículo primero del Proyecto de Resolución establece un listado de las materias primas cuya utilización en la producción de los biocarburantes permite otorgarles un valor doble a los efectos previstos en el Real Decreto 1597/2011. Este listado incluye dos categorías:

- a) Los aceites usados vegetales o animales, excluido el aceite de origen animal producido por los subproductos animales clasificados como material de la categoría 3, de acuerdo con el Reglamento (CE) nº 1069/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Reglamento (CE) nº 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1774/2002. Este Reglamento determina normas sanitarias en materia de salud pública y salud animal aplicables a los subproductos animales y los productos derivados, con el fin de prevenir y reducir al mínimo los riesgos que entrañan para la salud pública y la salud animal y, en particular, preservar la seguridad de la cadena alimentaria humana y animal. En dicho Reglamento se clasifican los subproductos animales en función de tres categorías específicas que reflejan su nivel de riesgo para la salud pública y la salud animal, de acuerdo con las listas detalladas para el material de categoría 1, 2 y 3 en sus artículos 8, 9 y 10, respectivamente.

- b) Las grasas animales de categoría I y II, de acuerdo con la definición incluida en dicho Reglamento.

En cuanto a su cómputo, en el apartado 2 de este artículo se concreta que *“Cuando los biocarburantes se produzcan sólo en parte a partir de las materias primas dispuestas en el apartado 1, dicha contabilización doble sólo se aplicará a la parte física del biocarburante fabricado a partir de dichas materias primas”*, reproduciendo de este modo lo establecido en el apartado 2 del artículo 14 del Real Decreto 1597/2011, que a su vez recogió el concepto introducido por el apartado 2 del punto 5 de la Comunicación de la Comisión 2010/C 160/02<sup>9</sup>.

En último lugar, en su apartado 3 se recoge lo previsto en el apartado 3 del artículo 14 del Real Decreto 1597/2011, remitiendo a una futura circular de la CNMC la determinación de la información y documentación que demuestre la procedencia y origen de las materias primas o del biocarburante correspondiente, así como la forma y periodicidad en que la misma se deberá presentar para la certificación de los biocarburantes de doble cómputo dentro del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes.

Conviene resaltar que la propuesta de Resolución debe tener en cuenta la transferencia al Ministerio de Industria, Energía y Turismo de las competencias relacionadas con la certificación de biocarburantes y el ejercicio transitorio de las mismas por parte de la CNMC establecida en la Ley 3/2013, de 4 de junio. A este respecto, deberían sustituirse las referencias a la CNMC por la Entidad de Certificación de Biocarburantes como responsable de aprobar los desarrollos necesarios.

## **II.2 ARTÍCULO SEGUNDO: EFICACIA**

En el artículo segundo del Proyecto de Resolución se determina que la misma *“surtirá efectos a partir del día siguiente al que se publique la circular de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”* a la que se hace referencia en el artículo anterior de la misma, postergando por lo tanto a dicho momento la posibilidad de computar doble a dichos biocarburantes.

En definitiva, este Proyecto de Resolución da cumplimiento a lo establecido en el apartado 4 de la disposición final tercera del Real Decreto 1597/2011, dando el primer paso para la entrada en funcionamiento de la doble contabilización de los biocarburantes obtenidos a partir de desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico a efectos del cumplimiento de las obligaciones de consumo y venta de biocarburantes con

---

<sup>9</sup> Comunicación de la Comisión sobre la aplicación práctica del régimen de sostenibilidad de la UE para los biocarburantes y biolíquidos y sobre las reglas de contabilidad aplicables a los biocarburantes (2010/C 160/02), publicada en el DOUE el 19 de junio de 2010.

fines de transporte, al definir un listado inicial de las materias primas que conferirán a los biocarburantes la posibilidad de obtener dicho valor doble.

No obstante, cumpliendo con lo establecido en el apartado 3 del artículo 4 del Real Decreto 1597/2001, pospone la plena eficacia de sus efectos dentro el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes hasta la definición de la información y documentación que se deberá acompañar, demostrando la procedencia y origen de estas materias primas o del biocarburante correspondiente.

Esta dilación de su entrada en aplicación se justifica, como se expondrá detalladamente en el apartado III.1 de este Informe, tanto en la necesidad de diseñar medidas de control como en la necesidad de adaptar el Sistema de Información para la Certificación de Biocarburantes (SICBIOS).

Con objeto de garantizar que esta Propuesta de Resolución surtirá efectos a partir de la entrada en vigor de los desarrollos necesarios, se incluye en el apartado III.2 una propuesta de redacción alternativa.

### III. VALORACIÓN

En lo relativo al diseño de los sistemas de apoyo a las energías renovables, de acuerdo con el considerando nº 89 de la Directiva 2009/28/CE, los Estados miembros podrán *“fomentar el uso de biocarburantes que aporten ventajas adicionales, en particular la diversificación que permiten los biocarburantes obtenidos a partir de desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias, material lignocelulósico y algas, así como de plantas no irrigadas plantadas en las zonas áridas para luchar contra la desertificación (...)”*<sup>10</sup>.

Es dentro de este programa de fomento de biocarburantes alternativos donde se enmarca el mecanismo de doble cómputo que el artículo 21 de la propia Directiva establece en relación a los biocarburantes obtenidos a partir de desechos, residuos, materias celulósicas no alimentarias y material lignocelulósico, y que se pone en marcha mediante esta Propuesta de Resolución.

Se realiza a continuación una valoración de los distintos aspectos de la Propuesta de Resolución. En primer lugar, se analizan las materias primas

---

<sup>10</sup> En la actualidad, se está negociando la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de octubre de 2012 por la que se modifican la Directiva 98/70/CE, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo, y la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (COM (2012) 595 final, 2012/0288 COD). Entre otras cuestiones, se está discutiendo la introducción de un límite para los biocarburantes elaborados a partir de materias primas alimentarias dentro de la cuota de energía procedente de fuentes renovables en todos los tipos de transporte, así como la promoción de biocarburantes avanzados. Sin embargo, aún no se ha alcanzado un acuerdo en el Parlamento Europeo y el Consejo.

listadas en su artículo 1. A continuación se presentan las conclusiones del estudio del impacto que esta Propuesta de Resolución podría tener tanto en términos económicos como de emisiones de gases de efecto invernadero, así como sobre el mecanismo de fomento de biocarburantes. Seguidamente, se describen los cambios que la entrada en funcionamiento del mecanismo de doble cómputo obligará a introducir en SICBIOS. Por último, se recogen algunas propuestas de redacción alternativa y consideraciones de carácter formal.

### **III.1. CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **III.1.1. Sobre el listado de materias primas para la fabricación de biocarburantes que contabilizan doble**

El Proyecto de Resolución establece el listado de las materias primas cuya utilización en la fabricación de biocarburantes permitirá a los sujetos obligados obtener el doble de certificados para demostrar el cumplimiento de las obligaciones de consumo y venta de biocarburantes con fines de transporte. Este listado incluye los aceites usados de origen vegetal o animal, excluido el aceite de origen animal producido por los subproductos animales clasificados como material de categoría 3, así como las grasas animales de categoría 1 y 2.

En la Memoria Justificativa que acompaña a la Propuesta de Resolución se indica que no se ha querido ser muy ambicioso en relación a este listado inicial, a la espera de poder estudiar el comportamiento y evolución del mercado al respecto. Del mismo modo, se señala que este listado se podrá actualizar por resolución de la Secretaría de Estado de Energía.

Dado que la Directiva 2009/28/CE no especifica qué se entiende por residuo o desecho a los efectos de la posibilidad de que los biocarburantes obtenidos a partir de estas materias primas puedan computar doble, los Estados miembros gozan de cierta libertad tanto para establecer el listado de las mismas como para definir las medidas de control que consideren oportunas. En consecuencia, los distintos países han adoptado muy diversos enfoques en relación con esta cuestión.

En lo que respecta a los aceites usados, por lo general los Estados miembros los han incluido como materia prima que permite el doble cómputo, destacando países como Alemania, Francia, Hungría, Italia, Países Bajos y Reino Unido, entre otros. Cuestión distinta es, como señala la Memoria Justificativa, qué se entiende por aceite usado, debiendo definirse el concepto de “uso” del aceite.

Esta definición de “uso” se difiere al desarrollo posterior que deberá elaborar la Entidad de Certificación de Biocombustibles. Sin embargo, esta remisión se recoge en la Memoria Justificativa del Proyecto de Resolución, y no en su parte dispositiva, lo que parecería más conveniente dada su relevancia. Adicionalmente, sería oportuno que la Entidad de Certificación de

Biocombustibles estableciera aquellos requisitos que se estimaran procedentes, en su caso, a los efectos de establecer las medidas de control del doble cómputo. En consecuencia, en el apartado III.2 de este Informe se incluye una propuesta de redacción alternativa del artículo 1 del Proyecto de Resolución.

Por otro lado, en el Proyecto de Resolución se ha optado por excluir de los aceites usados aquellos aceites de origen animal producidos por los subproductos animales clasificados como material de categoría 3. Esta exclusión podría responder, tal y como señala CLH en sus observaciones, al hecho de que en la categoría 3 se engloban, en general, materias primas con posible uso alimentario. Sin embargo, frente a esto debería primarse el hecho de que se trata de aceites que ya han sido usados. Además, resulta altamente improbable que, como apunta UPI, se dispusieran de mecanismos que permitieran identificar si en una partida de aceite usado existe una proporción de algún componente de origen animal que quedase clasificado dentro de los materiales de categoría 3. Por todo esto, se propone que, al menos inicialmente, se consideren incluidos todos los aceites usados de origen vegetal y animal. En el apartado III.2 de este Informe se propone la consiguiente redacción alternativa del apartado 1 del artículo 1 del Proyecto de Resolución.

En lo que respecta a las grasas animales, existe una mayor diversificación en el enfoque adoptado por los distintos Estados miembros. Mientras que las de categoría 1 son aceptadas por la mayoría de los países, son pocos los que han incluido las grasas animales de categoría 3 en el doble cómputo (por ejemplo, sí lo han hecho Hungría y Finlandia). En el extremo opuesto se situaría, tal y como recoge la Memoria Justificativa, Alemania, donde, por intereses industriales, se han excluido todas las categorías de grasas animales. En relación a la inclusión o exclusión de las grasas animales de categoría 2, existe una mayor variabilidad en las posiciones adoptadas, incluyéndose en el caso de países como Dinamarca, Francia, Hungría y Países Bajos.

El criterio de prudencia justificaría incluir, como se hace en el Proyecto de Resolución, las grasas animales de categoría 1 y 2 y excluir la de categoría 3, a la vista de las experiencias internacionales analizadas. La inclusión de las grasas animales de categoría 1 se justificaría en el hecho de que las mismas no tienen otros usos aparte de las aplicaciones energéticas. Por su lado, la exclusión de las grasas de origen animal de categoría 3 respondería a que las mismas tienen una variedad de usos productivos<sup>11</sup> y un alto valor económico. Finalmente, en cuanto a la grasa animal de categoría 2, dado que se encuentran en una situación intermedia entre las anteriores categorías, y en vista de la posición mayoritaria de la industria española, sería razonable incluirlos, al menos en una lista inicial de materias primas.

---

<sup>11</sup> Se utilizan, por ejemplo, para la producción de piensos animales, productos oleoquímicos y químicos, gelatina, así como para la generación de electricidad y de biocarburantes.

En definitiva, dado que con este listado se pone en marcha por primera vez en España el mecanismo de doble cómputo, el criterio de prudencia parece aconsejar, tal y como se hace en esta Propuesta de Resolución, que inicialmente no sea muy ambicioso y se opte por una lista reducida de materias primas. Asimismo, resulta conveniente resaltar en la parte dispositiva de esta Propuesta de Resolución, tal y como se propone en el apartado III.2 de este Informe, la importancia de dejar abierta la posibilidad de actualizar este listado en el futuro, conforme se vayan conociendo las implicaciones que este mecanismo tiene en el mercado, mediante Resolución de la Secretaría de Estado de Energía.

Por último, cabe hacer mención al esfuerzo de armonización que se está llevando a cabo a través de distintas plataformas, como son el Club de Reguladores de Carburantes Renovables, REFUREC<sup>12</sup>, y la Acción Concertada sobre la Directiva de Energías Renovables<sup>13</sup>. En ambos ámbitos se está trabajando a nivel de armonización e identificación de los aspectos operativos relevantes en relación con la doble contabilización, con el objetivo principal de evitar posibles situaciones de fraude que pudieran llevar, por ejemplo, a contabilizar varias veces un mismo volumen de biocombustible en distintos países o a tratar como aceites usados otros aceites que no cumplen con la característica de uso<sup>14</sup>.

### **III.1.2. Sobre el posible impacto económico**

En la Memoria Justificativa se presenta un análisis del efecto que la aplicación del doble cómputo respecto al biodiésel fabricado a partir de aceite de cocina usado y de grasas animales podría tener sobre el precio de los carburantes<sup>15</sup>. Este análisis concluye que, dado que el doble cómputo permitiría sustituir biocombustible por combustible fósil, se podría producir un ahorro de costes para

---

<sup>12</sup> “Renewable Fuels Regulator Club”, plataforma paneuropea que agrupa a organizaciones e instituciones responsables de la regulación de los biocombustibles de más de 20 países, orientada al intercambio de experiencias en relación con los mercados de biocombustibles. ([www.refurec.org](http://www.refurec.org))

<sup>13</sup> “Concerted Action on the Renewable Energy Sources Directive, CA-RES, plataforma para el diálogo entre autoridades y representantes nacionales responsables de la implementación de la Directiva 2009/28/CE. Esta plataforma busca el intercambio de experiencias y buenas prácticas y el desarrollo de enfoques comunes sobre diversos aspectos de interés.

<sup>14</sup> Esta práctica se ha observado en ocasiones, debido al elevado precio que ha llegado a alcanzar el aceite de fritura usado respecto al aceite sin usar gracias al mecanismo de doble cómputo.

<sup>15</sup> Este análisis asume que el mecanismo de doble cómputo implicaría que cada tonelada equivalente de petróleo (tep) de biodiésel de contabilidad unitaria multiplicado por 2, sería sustituido por una tep de biodiésel de doble cómputo y la cantidad energética de combustible fósil equivalente. Se analiza el caso del biodiésel elaborado a partir de aceite de cocina usado y de grasas animales, tomando como referencia el promedio de las cotizaciones de los distintos carburantes.

los sujetos obligados, el cual podría traducirse en una reducción del precio de venta. Esta reducción se observaría incluso a pesar del previsible mayor precio que tendrían los biocarburantes producidos a partir de las materias primas recogidas en el listado de doble cómputo frente a otros biocarburantes.

Esta Comisión, partiendo de los datos de ventas reportados en SICBIOS, ha realizado un análisis adicional del efecto que tendría la aplicación del doble cómputo sobre los costes en que incurren los sujetos obligados<sup>16</sup>. Este análisis arroja conclusiones similares a las alcanzadas en la Memoria Justificativa. Esto es, el mecanismo de doble cómputo permitiría a los sujetos obligados incurrir en menores costes de aprovisionamiento, tanto si se comercializan biocarburantes de doble cómputo junto con biocarburantes producidos a partir de otras materias primas que no computan doble, como si éstos últimos son sustituidos por completo por biocarburantes de doble cómputo, siendo el ahorro en este último caso superior.

### **III.1.3 Sobre el posible impacto en las emisiones de gases de efecto invernadero**

En la Memoria Justificativa se presenta un análisis del efecto que la entrada en aplicación del doble cómputo respecto a los biocarburantes fabricados a partir de aceite usado tendría sobre las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)<sup>17</sup>. Este análisis concluye que, en función de las materias primas que se vieran reemplazadas por el aceite de fritura usado, el ahorro en emisiones de GEI sería positivo o negativo<sup>18</sup>.

El análisis realizado por esta Comisión arroja conclusiones similares<sup>19</sup>. Esto es, dependiendo del mix de materias primas empleadas en la producción del

---

<sup>16</sup> En este análisis se ha partido de los datos reportados en SICBIOS por los sujetos obligados sobre volúmenes de carburantes vendidos en el mercado durante el primer semestre de 2013 anualizados (se ha replicado el análisis con los datos correspondientes al ejercicio 2011 para una mayor robustez). Aplicando los precios considerados en la Memoria Justificativa, se han comparado los costes en que se incurriría sin y con el mecanismo de doble cómputo, ajustando para este último caso las cantidades de biocarburantes y carburante fósil que sería necesario vender.

<sup>17</sup> Este análisis parte de los valores por defecto de las emisiones de GEI recogidos en el Anexo I del Real Decreto 1597/2011 para el biocarburante producido a partir de diversas materias primas, así como para el carburante fósil de referencia. Conforme al mismo, para que el impacto en las emisiones de GEI sea favorable, las emisiones del biodiésel de contabilidad unitaria multiplicadas por un factor dos, han de ser superiores a la suma de las emisiones del biodiésel de doble cómputo más las del carburante fósil equivalente.

<sup>18</sup> En concreto, en el caso de que las materias primas reemplazadas fueran la soja o la colza, el ahorro en emisiones de GEI sería positivo. Por el contrario, si se reemplaza el girasol, este ahorro sería negativo.

<sup>19</sup> En este análisis se ha partido de los datos reportados en SICBIOS por los sujetos obligados sobre volúmenes de carburantes vendidos en el mercado durante el primer semestre de 2013 anualizados (se ha replicado el análisis con los datos correspondientes al ejercicio 2011 para una mayor robustez). Partiendo de estos datos, se han calculado las emisiones de GEI bajo el

biocarburante correspondiente, la introducción del mecanismo de doble cómputo puede resultar en un incremento del ahorro de emisiones de GEI o en una reducción del mismo. Esto dependerá de varios factores. En particular, debe tenerse en cuenta que el doble cómputo provocará un aumento del volumen de carburante fósil que se pondría en el mercado, el cual tiene un elevado factor de emisiones de GEI. Este incremento en la emisiones se verá o no contrarrestado por el menor factor de emisiones de los biocarburantes en función del mix de materias primas. Por ejemplo, en el caso extremo de que con la entrada en funcionamiento del doble cómputo todo el biocarburante vendido en el mercado sea fabricado a partir de las materias primas recogidas en el listado propuesto en el Proyecto de Resolución, se podría llegar a observar un incremento en el ahorro de emisiones de GEI. En caso de que se mantuvieran otros biocarburantes fabricados a partir de otras materias primas, el efecto sobre el ahorro de emisiones podría ser positivo o negativo, tal y como se concluye en la Memoria Justificativa, dependiendo del mix de materias primas empleadas.

Por último, dado el efecto indeterminado que el mecanismo de doble cómputo puede tener sobre el ahorro de emisiones de GEI, se propone eliminar el párrafo cuarto de la página 2 de la Exposición de Motivos del Proyecto de Resolución, que indica que *“El objetivo de la doble contabilidad es asegurar que la demanda creciente de biocombustibles no genere impactos negativos en el medio ambiente que anulen o minoren los efectos positivos que se persiguen con su introducción”*.

#### **III.1.4. Sobre el posible impacto en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes**

La entrada en funcionamiento del doble cómputo se produce en un momento en el que los objetivos de venta de biocarburantes actualmente en vigor han sido revisados a la baja para el ejercicio 2013 y sucesivos, en virtud de la Ley 11/2013, de 26 de julio<sup>20</sup> (ver Tabla III.1).

---

escenario en que no se aplica el doble cómputo, y se ha comparado este resultado con el volumen de emisiones de GEI que se produciría en caso de que los biocarburantes producidos a partir de aceites de fritura usados y de grasas animales computaran doble a efectos del cumplimiento de la obligación. Para el cálculo de estas emisiones se han empleado los valores típicos de emisiones recogidos en el Anexo I del Real Decreto 1597/2011, valores que se pueden emplear para calcular la reducción de emisiones de GEI asociada al uso de biocarburantes a la hora de elaborar los informes sobre los progresos registrados en el fomento y la utilización de energía procedentes de fuentes renovables que deben presentar los Estados miembros a la Comisión cada dos años. Los escenarios analizados han sido, por un lado, aquél en el que todo el biodiésel se produce a partir de aceite de fritura usado (80%) y de grasas animales (20%) y, por otro, aquél en el que se mantiene el reparto proporcional observado en el mercado entre las restantes materias primas.

<sup>20</sup> Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

**Tabla III.1: Objetivos obligatorios de biocarburantes desde 2009**

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Objetivos de biocarburantes (%)	ORDEN ITC/2877/2008, de 9 de octubre	3,4%	5,83% <sup>(1)</sup>						
	RD 459/2011, de 1 de abril			6,2%	6,5%	6,5%			
	ORDEN IET/631/2012, de 29 de marzo (Excepción territorial Canarias, Ceuta y Melilla)			4,7%	5,5%	5,7%			
	Ley 11/2013, de 26 de julio					4,1%	4,1%	4,1%	4,1%
Objetivos de biocarburantes en gasolinas (%)	ORDEN ITC/2877/2008, de 9 de octubre	2,5%	3,9%						
	RD 459/2011, de 1 de abril			3,9%	4,1%	4,1%			
	ORDEN IET/631/2012, de 29 de marzo (Excepción territorial Canarias, Ceuta y Melilla)			3,0%	3,4%	3,8%			
	Ley 11/2013, de 26 de julio					3,9%	3,9%	3,9%	3,9%
	Ley 11/2013, de 26 de julio (Excepción territorial Canarias, Ceuta y Melilla)					3,8%			
Objetivos de biocarburantes en diésel (%)	ORDEN ITC/2877/2008, de 9 de octubre	2,5%	3,9%						
	RD 459/2011, de 1 de abril			6,0%	7,0%	7,0%			
	Ley 11/2013, de 26 de julio					4,1%	4,1%	4,1%	4,1%

<sup>(1)</sup> En virtud de la Resolución de 7 de enero de 2011 de la Secretaría de Estado de Energía, en el ejercicio 2010 no correspondió efectuar pago compensatorio por aquellos Certificados que faltaron para el cumplimiento del objetivo global del 5,83% pero excedieron del 4,78%.

<sup>(2)</sup> Los objetivos marcados en color rojo no fueron finalmente de aplicación.

En efecto, en el año 2012 las cantidades de biocarburantes vendidas en España permitieron alcanzar un porcentaje, en contenido energético, superior tanto al objetivo individual de biocarburantes en diésel como al objetivo global y permitieron alcanzar, aunque de forma muy ajustada, un porcentaje equivalente al objetivo individual de biocarburantes en gasolinas<sup>21</sup>.

Asimismo, de forma consecuente con esta reducción de objetivos, es previsible que en el ejercicio 2013 las ventas de biocarburantes permitan alcanzar a nivel sectorial los objetivos obligatorios de este ejercicio, incluido el objetivo individual de biocarburantes en gasolina, aunque de nuevo de forma más ajustada que el objetivo en diésel y el global<sup>22</sup>.

En el Informe de la CNMC sobre la Propuesta de Orden por la que se modifica la obligación relativa a la disponibilidad de gasolina de protección, de 17 de diciembre de 2013, se presentó una previsión de ventas de carburantes para los ejercicios 2014-2016. Esta previsión permitía concluir que, a nivel sectorial, seguiría siendo posible alcanzar unos porcentajes en contenido energético sobre el total de carburantes superiores a los distintos objetivos.

Dado que el mecanismo de doble cómputo permite a los sujetos obligados obtener el doble de certificados con respecto a determinados biocarburantes,

<sup>21</sup> Las cantidades de biocarburantes vendidas supusieron, en contenido energético y a nivel agregado, un porcentaje del 9,6% en diésel, del 4,1% en gasolinas y del 8,5% en el global de carburantes.

<sup>22</sup> Las ventas de carburantes anualizadas para todo el ejercicio 2013, a partir de las ventas declaradas a través de SICBIOS correspondientes al periodo enero – junio, permiten alcanzar a nivel agregado porcentajes de biocarburantes en contenido energético del 4,8% en diésel, del 3,9% en gasolinas y del 4,7% en global.

resulta previsible que con su entrada en funcionamiento se puedan alcanzar los distintos objetivos de manera más holgada a nivel sectorial.

### **III.1.5. Sobre el posible impacto en el Sistema de Información para la Certificación de Biocarburantes (SICBIOS)**

La publicación del listado de materias primas recogido en este Proyecto de Resolución es el primer paso para la puesta en marcha del mecanismo de doble cómputo. En consecuencia, la entrada en funcionamiento de este mecanismo tendrá un impacto directo y de gran alcance sobre SICBIOS, herramienta a través del cual se realizan todos los trámites de envío de información y documentación, así como la gestión del mecanismo de certificación.

En el Proyecto de Resolución se tiene en cuenta este aspecto al indicar en su artículo 2 que la misma no tendrá efectos hasta la publicación de los desarrollos necesarios por parte de la Entidad De Certificación de Biocombustibles, que recogerán los requisitos de información y documentación que demuestre la procedencia y origen de las materias primas o biocarburantes que justifiquen su doble cómputo.

En lo que respecta a la información que deberán remitir los sujetos obligados, se deberán adaptar los formularios web o ficheros que envían tanto mensualmente en relación a la certificación provisional, como anualmente en relación a la certificación definitiva. Del mismo modo, la información que remiten los sujetos de verificación se verá afectada, debiéndose rediseñarse y modificarse sus respectivos formularios.

Asimismo, dado que será necesario que, para computar doble, esta información venga acompañada de la documentación que acredite la procedencia y origen de los biocarburantes que hayan sido producidos a partir de las materias primas recogidas en el artículo 1 del Proyecto de Resolución, la aplicación SICBIOS deberá adaptarse de manera que permita a los sujetos obligados enviar y gestionar esta documentación.

De hecho, el Proyecto de Resolución también remite a los desarrollos de la Entidad De Certificación de Biocombustibles la definición de la documentación que se deberá adjuntar. Este es un aspecto de gran relevancia y complejidad, al que se deberá prestar especial atención a la hora de elaborar la referida circular, ya que con dicha documentación deberá quedar acreditado de manera inequívoca que los biocarburantes a los que acompañan se han producido (en su totalidad o en la proporción que se acredite) con las materias primas recogidas en el listado del artículo 1. Es decir, el objeto que se persigue al exigir esta documentación es evitar posibles fraudes, en el sentido de que no se declare como venta de biocarburantes de doble cómputo productos que no han sido producidos a partir de las materias primas reconocidas en el listado. Asimismo, se deberá asegurar que no se contabilice varias veces un mismo

volumen de biocarburante de doble cómputo a través de las importaciones o exportaciones entre países.

Por otro lado, el funcionamiento interno de la aplicación SICBIOS también deberá adaptarse al mecanismo de doble cómputo. Hasta la fecha, cada tonelada equivalente de petróleo (tep) de biocarburante vendida y acreditada en el mercado español generaba un único certificado de biocarburante. Sin embargo, con el mecanismo de doble cómputo, un subgrupo de estos biocarburantes (los producidos a partir de las materias primas recogidas en el listado del artículo 1) generará el doble de certificados. Esto implicará la necesidad de actualizar la funcionalidad de SICBIOS en lo que respecta al cálculo de obligaciones y anotación de certificados.

En resumen, como consecuencia de las nuevas necesidades funcionales y del incremento de información y documentación a gestionar, será preciso tanto adaptar el procedimiento de remisión de información de datos y documentación de los envíos mensuales y anuales, lo cual deberá recogerse en la futura circular de la CNMC, como modificar el funcionamiento interno de la aplicación.

### **III.2. CONSIDERACIONES FORMALES Y PROPUESTAS DE REDACCIÓN ALTERNATIVA**

Se recogen a continuación algunas consideraciones de carácter formal relativas a la redacción del Proyecto de Resolución, así como algunas propuestas de redacción alternativas:

a) Las referencias contenidas en el Proyecto de Resolución a las *“grasas animales de categoría I y II”* deben ser sustituidas por *“grasas animales de categoría 1 y 2”*, de acuerdo con el Reglamento (CE) nº 1069/2009 y en línea con lo manifestado por CLH en su escrito de observaciones.

b) El párrafo tercero de la segunda página de la Exposición de Motivos del Proyecto de Resolución indica que *“En la presente resolución se hace uso de la citada habilitación y se establece el listado de biocarburantes cuya contribución se considerará que equivale al doble de la de otros biocarburantes”*. Tal y como ha expuesto APPA, no se trata de un listado de biocarburantes sino de materias primas empleadas en la producción de los mismos, por lo que parece más adecuado decir que se establece *“el listado de materias primas para la fabricación de biocarburantes cuya contribución se considerará que equivale al doble de la de otros biocarburantes”*.

c) El antepenúltimo párrafo de la Exposición de Motivos del Proyecto de Resolución indica que *“El objetivo de la doble contabilidad es asegurar que la demanda creciente de biocombustibles no genere impactos negativos en el medioambiente que anulen o minoren los efectos positivos que se persiguen con su introducción”*. Dado que la motivación última de la Propuesta de Resolución ya está recogida en la Exposición de Motivos al referirse al

considerando nº 89 de la Directiva 2009/28/CE, según el cual los Estados miembros, en relación con sus sistemas de apoyo a las energías procedentes de fuentes renovables, podrán fomentar la utilización de biocarburantes que aporten ventajas adicionales, y que, además, el mecanismo de doble cómputo puede tener un efecto indeterminado sobre el ahorro de emisiones de GEI, se considera que podría eliminarse.

d) El título del Proyecto de Resolución debería modificarse en el siguiente sentido:

*“Resolución de la Secretaría de Estado de Energía por la que se aprueba el listado de materias primas para la fabricación de biocarburantes de doble cómputo a efectos del cumplimiento de las obligaciones de consumo y venta de biocarburantes con fines de transporte, las obligaciones impuestas a los sujetos obligados en materia de energías renovables y el objetivo establecido para la utilización de la energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte”*

e) El artículo primero del Proyecto de Resolución debería modificarse en el siguiente sentido:

*“Primero.- Biocarburantes de doble cómputo*

*1. Las materias primas cuya utilización en la fabricación de biocarburantes les permite obtener valor doble a efectos del cumplimiento de las obligaciones de consumo y venta de biocarburantes con fines de transporte, las obligaciones impuestas a los sujetos obligados en materia de energías renovables y el objetivo establecido para la utilización de la energía procedente de fuentes renovables en todas las formas de transporte, son las siguientes:*

*a. Aceites usados vegetales o animales*

*b. Grasas animales de categoría 1 y 2, según la definición establecida en el Reglamento (CE) nº 1069/2009, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1774/2002.*

*Este listado inicial podrá ser actualizado mediante resolución de la Secretaría de Estado de Energía.*

*2. Cuando los biocarburantes se produzcan sólo en parte a partir de las materias primas dispuestas en el apartado 1, dicha contabilización doble sólo se aplicará a la parte física del biocarburante fabricado a partir de dichas materias primas.*

*3. Para la certificación de los biocarburantes a efectos de lo dispuesto en este artículo, las materias primas o el biocarburante correspondiente deberán ir acompañados de la información y documentación que demuestre su procedencia y origen, en la forma y con la periodicidad que la Entidad de Certificación de Biocarburantes establezca. Mediante esta circular se podrá definir qué se entiende por uso del aceite. Asimismo, podrá incluir aquellos otros requisitos que se estimen procedentes, en su caso, a los efectos de establecer las medidas de control del doble cómputo.”*

f) Dada la necesidad de publicar una circular de la CNMC en la que se incluyan aspectos de gran relevancia como son, entre otros, la documentación e información que deberá acompañar a las materias primas o biocarburantes susceptibles de tener un valor doble, así como la necesidad de adaptar la aplicación SICBIOS, el artículo segundo del Proyecto de Resolución debería modificarse en el siguiente sentido:

*“Segundo.- Eficacia*

*Esta resolución surtirá efectos a partir de la entrada en vigor de los desarrollos por parte de la Entidad de Certificación de Biocarburantes a que hace referencia el epígrafe 3 del apartado primero de esta resolución.”*



CNMC

COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

