



Comisión
Nacional
de Energía

**INFORME 2/2013 DE LA CNE SOBRE LA
PROPUESTA DE RESOLUCION 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**

7 de febrero de 2013

INDICE

1 RESUMEN Y CONCLUSIONES	2
2 INTRODUCCION.....	4
3 ANTECEDENTES	5
4 COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN	7
4.1 Sobre la habilitación para actualizar los parámetros	10
4.2 Sobre las alternativas metodológicas para la actualización de los parámetros.....	10
5 CONSIDERACIONES DE CARÁCTER FORMAL.....	16
6 OBSERVACIONES RECIBIDAS SOBRE LA PROPUESTA DE RESOLUCION	16

INFORME 2/2013 DE LA CNE SOBRE LA PROPUESTA DE RESOLUCION 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

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, el Consejo de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 7 de febrero de 2013, ha acordado aprobar el siguiente

INFORME

1 RESUMEN Y CONCLUSIONES

La Propuesta de Resolución de la Secretaría de Estado de Energía objeto de este Informe viene a actualizar, en ejercicio de la habilitación contenida en el apartado 4 del artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, los parámetros α_D , α_G , α_T y β de las fórmulas de cálculo de los pagos compensatorios y del reparto del fondo compensatorio del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes establecidas en los apartados 1 y 2 del mismo artículo.

Esta actualización se justifica por la aplicación a los biocarburantes, a partir del 1 de enero de 2013, del tramo estatal general del Impuesto sobre Hidrocarburos, con el consiguiente encarecimiento del coste de cumplimiento de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes.

El Proyecto de Resolución propone un valor unitario de 640 €/Certificado para los cuatro parámetros citados, resultante de actualizar el importe actualmente vigente (350 €/Certificado) en un porcentaje igual al incremento que los nuevos tipos de gravamen del

Impuesto sobre Hidrocarburos aplicables a cada categoría de biocarburante suponen sobre la media de sus cotizaciones internacionales en el periodo septiembre 2011-agosto 2012.

Si se ampliara el periodo temporal de análisis a todo el ejercicio 2011 y 2012 para reducir los efectos de la volatilidad de las cotizaciones internacionales, manteniendo el incremento del 10% y el redondeo a la decena más próxima que se proponen en el Proyecto de Resolución, el resultado sería de 630 €/Certificado.

Existen, sin embargo, otras alternativas metodológicas, quizá conceptualmente más correctas, para el cálculo de estos parámetros, basadas en el precio de indiferencia del incumplimiento de la obligación de venta o consumo de biocarburantes en función del diferencial entre las cotizaciones internacionales de los biocarburantes y la de los carburantes fósiles a los que sustituyen, incrementadas en los respectivos tipos del Impuesto sobre Hidrocarburos. Aplicando esta metodología resultaría un valor promedio de 360 €/Certificado para los pagos compensatorios que faltaran para el cumplimiento del objetivo de biocarburantes en diésel y de 755 €/Certificado para el cumplimiento del objetivo de biocarburantes en gasolina.

Dada la necesidad de establecer un valor único para los parámetros con independencia de si el déficit (o exceso) de Certificados resulta de los volúmenes que faltaran (o excedieran) para el cumplimiento de las obligaciones de biocarburantes en diésel, en gasolina o global, existen a su vez distintas opciones para determinar dicho valor único, entre las cuales, una de las más acertadas para garantizar la proporcionalidad del resultado final, sería la de ponderar el promedio de los diferenciales de las cotizaciones por el peso de los pagos compensatorios correspondientes a cada tipo de Certificado. El valor resultante de esta ponderación sería de 629 €/Certificado.

En cualquier caso, esta alternativa basada en el diferencial de cotizaciones internacionales no está desprovista de inconvenientes, relacionados principalmente con la aún baja representatividad de las cotizaciones internacionales de los biocarburantes en relación con la de los carburantes fósiles.

En este sentido, si se incrementara en el mismo porcentaje del 10% empleado en el Proyecto de Resolución el valor de las cotizaciones internacionales de los biocarburantes para compensar su menor representatividad y los costes diferenciales de distribución y comercialización de estos carburantes renovables, así como para incorporar un factor de incentivación al cumplimiento de la obligación mediante la puesta en el mercado de los biocarburantes, el valor resultante de la ponderación sería de 673 €/Certificado.

Por tanto, el valor unitario propuesto en el Proyecto de Resolución de 640 €/Certificado para los parámetros α_D , α_G , α_T y β quedaría entre los valores resultantes de esta alternativa basada en el diferencial ponderado de las cotizaciones internacionales. Sin perjuicio de lo anterior, en el Informe se analizan otras posibles opciones para la determinación de los valores de los citados parámetros.

2 INTRODUCCION

Con fecha 2 de noviembre de 2012 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de Energía un escrito del Secretario de Estado de Energía adjuntando una Propuesta de Resolución 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, junto con su correspondiente Memoria Justificativa, con el fin de que por parte de esta Comisión se emitiera el preceptivo informe.

Posteriormente, con fecha 21 de noviembre de 2012 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de Energía un escrito del Director General de Política Energética y Minas por el que se solicita que el informe de esta Comisión sobre la citada Propuesta de Resolución se emita *“de acuerdo con la función segunda del punto tercero, de la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos”*, al considerar oportuno *“por razón de la entidad de la propuesta, que sea sometida al trámite de audiencia del Consejo Consultivo de Hidrocarburos”*.

En consecuencia, con fecha de 23 de noviembre de 2012, la Comisión ha remitido por procedimiento electrónico a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos la citada Propuesta de Resolución, a fin de que pudieran hacer las observaciones que consideraran oportunas, habiéndose recibido en la Comisión la contestación de la Confederación Española de Organizaciones de Amas de Casa, Consumidores y Usuarios (CEACCU), de la Generalitat de Cataluña, de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), de ENAGAS GTS, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA), de los distribuidores de gas natural, de la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP) y de la Unión de Petroleros Independientes (UPI).

Los citados escritos de observaciones se acompañan, como Anexo, al presente informe, en cuyo apartado 6 se incluye, adicionalmente, un resumen de las observaciones remitidas.

3 ANTECEDENTES

La Directiva 2009/28/CE¹ determina 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.

La Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (en adelante, Ley de Hidrocarburos), estableció objetivos anuales de venta de biocarburantes, los cuales tenían carácter obligatorio a partir de 2009 y alcanzaban el 5,83% en 2010, habilitando al Ministerio de Industria, Energía y Turismo 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

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.

renovables con fines de transporte (en adelante, Orden ITC/2877/2008²), estableció la obligación para determinados sujetos de acreditar una cantidad mínima anual de ventas o consumos de biocarburantes. Dicha Orden mantuvo los objetivos globales establecidos en la Ley de Hidrocarburos, incorporando adicionalmente, dentro de la amplia facultad conferida para desarrollar las previsiones de la mencionada Disposición Adicional, obligaciones de venta individuales, una referida a los biocarburantes que son susceptibles de ser mezclados con gasolinas y otra referida a aquéllos que lo son con gasóleo de automoción, idénticas en términos porcentuales. Posteriormente se han establecido nuevos objetivos anuales en virtud del Real Decreto 459/2011, de 1 de abril³.

La mencionada Orden ITC/2877/2008 en su artículo 11.1 establece 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.

Más adelante, se publicó la Orden IET/631/2012, de 29 de marzo⁴, que modifica la Orden ITC/2877/2008 para actualizar las citadas fórmulas para el cálculo del exceso de Certificados y elevar del 30% al 50% el efecto liberatorio de los pagos compensatorios para el cumplimiento de los objetivos obligatorios.

Finalmente, la Propuesta de Resolución objeto de este Informe, en ejercicio de la habilitación contenida en el apartado 4 del artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008, tiene por objeto actualizar el valor de los pagos compensatorios con ocasión de la eliminación, a partir del 1 de enero de 2013, del tipo impositivo de cero euros por 1.000 litros en el

² Sobre cuyo borrador esta Comisión emitió su preceptivo Informe CNE 33/2007, de 18 de diciembre de 2007 (Ref. Web: 74/2007).

³ Real Decreto 459/2011, de 1 de abril, por el que se fijan los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013, sobre el que la CNE emitió su Informe 3/2011, de 10 de marzo de 2011 (Ref. web: 15/2011). A la fecha de este Informe se encuentra en tramitación un proyecto normativo que fija nuevos objetivos obligatorios para el periodo 2013-2015.

⁴ Orden IET/631/2012, de 29 de marzo, por la que se introduce una excepción de carácter territorial en el mecanismo de fomento de uso de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013, sobre cuyo borrador esta Comisión emitió su Informe CNE 37/2011, de 13 de diciembre de 2011 (Ref. web: 198/2011).

Impuesto sobre Hidrocarburos del que venían gozando los biocarburantes, “*lo que supondrá un aumento del coste de incorporar estos productos a los carburantes fósiles*”, según se reconoce en la Exposición de Motivos de la Propuesta de Resolución.

4 COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN

La Propuesta de Resolución introduce un nuevo valor para los parámetros α_D , α_G , α_T y β de las fórmulas de cálculo de los pagos compensatorios que deben realizar los sujetos obligados que no dispongan de Certificados suficientes para el cumplimiento de sus obligaciones y del importe del reparto del fondo constituido con los citados pagos compensatorios entre los sujetos que cuenten con exceso de Certificados.

Las fórmulas vigentes vienen recogidas en el artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008 en sus apartados 1 y 2. En concreto, respecto al importe de los pagos compensatorios, el apartado 1 del artículo 11 de la citada Orden señala lo siguiente:

“1. Los sujetos obligados que no dispongan de certificados suficientes para el cumplimiento de sus obligaciones estarán obligados a la realización de pagos compensatorios por el importe que resulte de la aplicación de la siguiente fórmula:

$$PC_{in} = DG_{in} \cdot \alpha_G + DD_{in} \cdot \alpha_D + DT_{in} \cdot \alpha_T$$

Donde:

PC_{in} es el pago compensatorio expresado en euros a realizar por el sujeto obligado i-ésimo en el año n.

α_D es un valor de 350 €/certificado de biocarburante en diesel.

α_G es un valor de 350 €/certificado de biocarburante en gasolina.

α_T es un valor de 350 €/certificado.

DG_{in}, DD_{in} y DT_{in} son el déficit certificados de biocarburantes en gasolina, gasóleos y global para el sujeto i-ésimo en el año n de acuerdo a las fórmulas siguientes

$$\begin{cases} DG_{in} = \max \{0, OBG_{in} \cdot G_{in} - CBG_{in}\} \\ DD_{in} = \max \{0, OBD_{in} \cdot D_{in} - CBD_{in}\} \\ DT_{in} = \max \{0, OB_{in} \cdot (D_{in} + G_{in}) - CBG_{in} - CBD_{in} - DG_{in} - DD_{in}\} \end{cases}$$

El resto de parámetros son los definidos en la presente orden”⁵.

⁵ En concreto, según se señala en el artículo 4 de la misma Orden ITC/2877/2008, el resto de parámetros expresan lo siguiente:

Por su parte, el apartado 2 del mismo artículo, en su redacción dada por la disposición final primera de la Orden IET/631/2012⁶, establece lo siguiente:

“2. Los ingresos generados por este concepto en cada año natural dotarán un único fondo de pagos compensatorios, que la entidad de certificación repartirá entre los sujetos que cuenten con exceso de certificados en relación a su obligación según la fórmula siguiente:

$$PFC_{in} = \max\{0; \beta \cdot (EG_{in} + ED_{in} - AT_{in})\}$$

Donde:

PFC_{in}: Es el pago con cargo al fondo de pagos compensatorios del sujeto obligado i-ésimo en el año n.

β: Es un valor máximo de 350 €/certificado

EG_{in} y ED_{in} son los excesos de biocarburantes para el sujeto i-ésimo en el año n en relación a los objetivos de biocarburantes,

-
- **OBG_{in}** indica el objetivo de biocarburantes en gasolinas que deberá ser acreditado por el sujeto obligado i-ésimo en el año n.
 - **G_{in}** es la cantidad de gasolinas vendidas o consumidas por el sujeto obligado i-ésimo en el año n, expresada en toneladas equivalentes de petróleo (tep). Esta cantidad incluirá las mezclas de biocarburantes con gasolinas de origen fósil, así como las cantidades de biocarburantes puros susceptibles de ser mezclados con gasolinas.
 - **CBG_{in}** es la cantidad de certificados de biocarburantes en gasolina del año n que sean titularidad del sujeto obligado i-ésimo.
 - **OB_D_{in}** indica el objetivo de biocarburantes en gasóleo de automoción que deberá ser acreditado por el sujeto obligado i-ésimo en el año n.
 - **D_{in}** es la cantidad de gasóleo de automoción vendida o consumida por el sujeto obligado i-ésimo en el año n, expresada en toneladas equivalentes de petróleo (tep). Esta cantidad incluirá las mezclas de biocarburantes con gasóleo de origen fósil, así como las cantidades de biocarburantes puros susceptibles de ser mezclados con gasóleo de automoción.
 - **CB_D_{in}** es la cantidad de certificados de biocarburantes en diesel del año n que sean titularidad del sujeto obligado i-ésimo.
 - **OB_{in}** indica el objetivo global de biocarburantes en gasóleo de automoción y gasolinas que deberá ser acreditado por el sujeto obligado i-ésimo en el año n.

⁶ Como se señalaba en el Informe CNE 37/2011, las fórmulas establecidas originariamente en el apartado 2 del artículo 11 de la Orden IET/2877/2008 fueron diseñadas para una estructura de objetivos en la que los dos objetivos individuales eran inferiores al objetivo global. Con la nueva distribución de objetivos introducida para los años 2012 y 2013 por el Real Decreto 459/2011 para todo el territorio nacional (y la que se introdujo con la entrada en vigor de la Orden IET/631/2012 desde 2011 para las ventas en Canarias, Ceuta y Melilla) basada en un objetivo individual para los biocombustibles susceptibles de ser mezclados con gasóleo superior al objetivo global, las fórmulas de cálculo de excesos para el reparto del fondo de pagos compensatorios dejaban de cumplir su finalidad (provocaba que se obtuviera, en un número muy amplio de casos, un número superior de Certificados en exceso de los que realmente deberían tener los sujetos en atención a su grado de cumplimiento o incluso, en algún supuesto, determinaba la existencia de un exceso de Certificados de biocarburantes para sujetos obligados que en realidad deberían haber presentado un déficit de Certificados). En consecuencia, en el citado Informe 37/2011 se proponía modificar las anteriores fórmulas de cálculo de excesos de Certificados, lo cual se verificó mediante la disposición final primera de la Orden IET/631/2012.

AT_{in} : Es el término que permite evitar duplicidades de cómputo de los excesos de biocarburantes.

EG_{in} , ED_{in} y AT_{in} : se calcularán de acuerdo a las fórmulas siguientes:

$$\begin{aligned}EG_{in} &= \max\{0; CBG_{in} - OBG_{in} \cdot G_{in}\} \\ED_{in} &= \max\{0; CBD_{in} - OBD_{in} \cdot D_{in}\} \\AT_{in} &= \max\{0; OB_{in} \cdot (G_{in} + D_{in}) - (OBG_{in} \cdot G_{in} + OBD_{in} \cdot D_{in})\}\end{aligned}$$

El resto de parámetros son los definidos en la presente orden.

En caso de que el fondo de pagos compensatorios de un año no bastara para satisfacer la cantidad calculada según la fórmula anterior, esta cantidad se reducirá de forma proporcional. En caso contrario, si hubiera un exceso de recursos en el fondo de pagos compensatorios, este exceso pasará a dotar al fondo del año siguiente”.

La justificación de la actualización que se propone hay que encontrarla en la desaparición, a partir del 1 de enero de 2013, del tipo impositivo de cero euros por 1.000 litros (en adelante, tipo cero) en el Impuesto sobre Hidrocarburos del que hasta entonces gozaban los biocarburantes.

En efecto, la disposición final vigésima de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, establecía que “Con efectos desde el 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida” el tipo estatal general del bioetanol y del biodiésel es el mismo que el de la gasolina sin plomo con octanaje inferior a 98 I.O. y el gasóleo, respectivamente (400,69 euros por 1.000 litros en el caso del bioetanol y 307 euros por 1.000 litros, en el caso del biodiésel)⁷. Posteriormente, la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, ha confirmado los nuevos tipos de gravamen, precisando que al bioetanol mezclado con gasolinas sin plomo de 98 I.O. o de octanaje superior le es de aplicación un tipo de 431,92 euros por 1.000 litros (equivalente al de dicho grado de gasolina).

Por tanto, la desaparición del tipo cero determina que el coste económico de incorporación de los carburantes renovables se incremente, con el consiguiente encarecimiento del cumplimiento de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes.

⁷ Los nuevos tipos estatales especiales y autonómicos ya eran de aplicación a los biocarburantes en la forma de tramos estatal y autonómico, respectivamente, del Impuesto sobre Ventas Minoristas de Determinados Hidrocarburos.

El objeto de esta modificación, según se señala en la Exposición de Motivos, es *“que el valor de los pagos compensatorios sea suficiente para que los sujetos obligados cumplan con los objetivos de consumo y venta de biocarburantes regulados pero que, al mismo tiempo, no suponga un coste desproporcionado para aquellos sujetos que no alcancen la totalidad de dichos objetivos”*.

4.1 Sobre la habilitación para actualizar los parámetros

Lo primero que cabe decir en relación con la actualización propuesta es que se realiza en ejercicio de la habilitación contenida en el apartado 4 del artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008, que señala claramente que la Secretaría de Estado de Energía *“podrá actualizar los valores establecidos en el presente artículo de acuerdo con la evolución del mercado de biocarburantes”*.

Tan sólo procede añadir a este respecto que, dentro de esta habilitación, los valores de los citados parámetros α_D , α_G , α_T y β han de ser iguales, dado que el apartado 2 del mismo artículo 11, tanto en su redacción primitiva como en su redacción dada por la Orden IET/631/2012, señala expresamente que los ingresos generados por los pagos compensatorios efectuados por los sujetos con déficit de Certificados *“dotarán un único fondo de pagos compensatorios”* y las sucesivas fórmulas de reparto recogidas en dicho apartado no diferencian categorías de biocarburantes.

El establecimiento de importes diferentes para los pagos compensatorios por el déficit de Certificados para el cumplimiento de cada una de las obligaciones del mecanismo de fomento, requeriría modificar el citado artículo 11.2 de la Orden ITC/2877/2008.

4.2 Sobre las alternativas metodológicas para la actualización de los parámetros

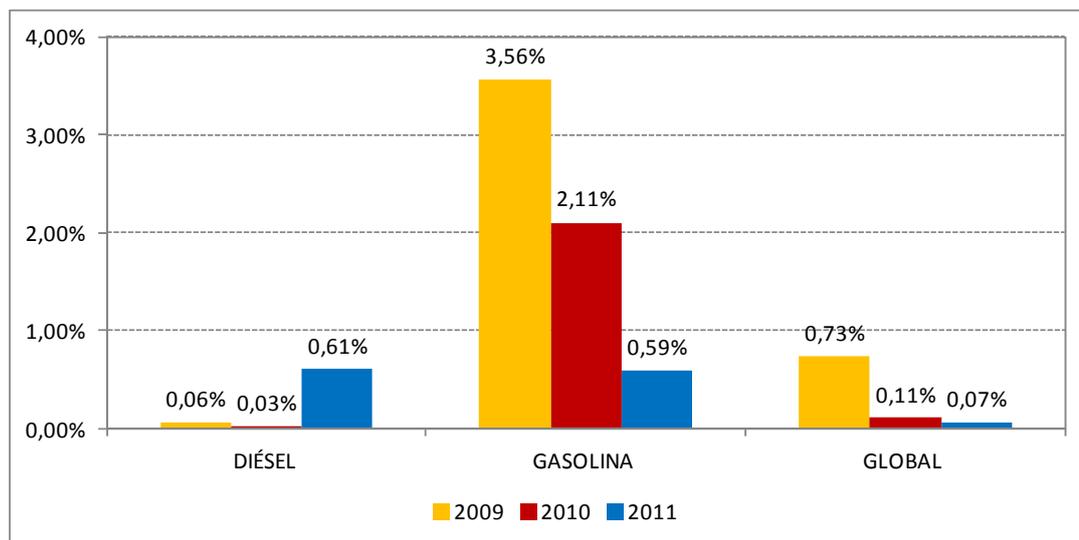
Para determinar el nuevo valor de los citados parámetros, según se explica en la Memoria Justificativa que acompaña a la Propuesta de Resolución, se ha partido de la asunción de

que su valor actual, 350€/Certificado, ha sido suficiente y adecuado mientras ha estado vigente el tipo cero del Impuesto sobre Hidrocarburos.

En efecto, en el gráfico siguiente se comprueba el bajo peso (decreciente, además, con carácter general) en términos porcentuales que han representado en los tres ejercicios del sistema de certificación cerrados al día de la fecha los pagos compensatorios sobre las distintas obligaciones de biocarburantes en diésel, en gasolina y global⁸.

Gráfico 1: Porcentaje de cumplimiento de la obligación que correspondería haberse cubierto con pagos compensatorios

Datos en %



A partir de este valor base de 350 €/Certificado, la metodología empleada en la Propuesta de Resolución para la actualización de los parámetros α_D , α_G , α_T y β ha consistido en aplicar para cada tipo de biocarburante un porcentaje de incremento equivalente al peso del tipo de gravamen correspondiente del Impuesto sobre Hidrocarburos (307 €/m³ y 400,69 €/m³ para el biodiésel y el bioetanol⁹, respectivamente) sobre el promedio de las respectivas cotizaciones internacionales en el periodo septiembre 2011-agosto 2012,

⁸ Sin considerar si estos pagos han sido efectivamente ingresados o no.

⁹ La gasolina de octanaje inferior a 98 I.O. representa más del 92 % del total de consumo de gasolinas en España.

incrementados en un 10%, “*teniendo en cuenta que se trabaja sobre una media de cotizaciones*”. Dado que en el vigente mecanismo de certificación resulta necesario mantener el mismo valor para los parámetros de uno y otro tipo de biocarburante, en la Propuesta de Resolución se recoge el mayor de ellos (637 €/Certificado, correspondiente al bioetanol) y se redondea a 640 €/Certificado.

Aplicando esta misma metodología, pero extendiendo el periodo de cotizaciones (a efectos de minimizar la volatilidad de las cotizaciones internacionales) a todo el ejercicio 2011 y a los meses de enero-noviembre de 2012 (el mes de noviembre es el último periodo mensual completo del que se dispone, a la fecha de cierre de este Informe, de cotizaciones internacionales) y aplicando el tipo de cambio \$/€ medio de cada uno de los meses del periodo de análisis, resultarían valores de 480 € para los certificados de biocarburantes en diésel y de 575 € para los certificados de biocarburantes en gasolina, que, con el incremento del 10% y el redondeo a la decena más próxima propuestos en el borrador normativo, resultarían en un valor de 630 €/Certificado, prácticamente igual al de 640 €/Certificado propuesto en el borrador normativo.

Cuadro 1: Resultado de la metodología de la Propuesta de Resolución con periodo ampliado de cotizaciones internacionales (enero 2011-noviembre 2012)

	Incremento ISH (€/tep)	C _i biocarburante (€/tep)	Total (C _i + ISH) (€/tep)	α y β actual (€/tep)	% ISH s/ C _i del biocarburante	Incremento α y β	Nuevos α y β	α y β añadiendo un margen 10%
Biodiésel	388,90	1.047,30	1.436,20	350	37,13%	130	480	528
Bioetanol	789,69	1.227,83	2.017,52	350	64,32%	225	575	633

Sin embargo, esta metodología no tiene en cuenta, al menos explícitamente, el coste diferencial de puesta en el mercado de los biocarburantes en relación con los carburantes fósiles a los que sustituyen. Existen, en este sentido, otras alternativas metodológicas para determinar el valor del pago compensatorio y del importe de liquidación del fondo generado con dichos pagos.

A este respecto, la CNE en su Informe sobre el borrador de lo que luego sería la Orden ITC/2877/2008 proponía un sistema de cuantificación basado en el precio de indiferencia

del incumplimiento de la obligación, esto es, en el importe en el que a un sujeto le fuera indiferente cumplir con su obligación de incorporación de biocarburantes o suministrar alternativamente el carburante fósil de referencia en base al diferencial de costes de aprovisionamiento y distribución, más, en su caso, un componente de incentivación del cumplimiento mediante la puesta en el mercado de los volúmenes necesarios de biocarburante¹⁰.

Aplicando esta metodología de cálculo en base a las cotizaciones internacionales más representativas tanto de los biocarburantes como de los carburantes fósiles de referencia¹¹ incrementadas en el importe respectivo del Impuesto sobre Hidrocarburos para el mismo periodo enero 2011-noviembre 2012, resultaría un valor promedio de 360 €/Certificado para los pagos compensatorios que faltaran para el cumplimiento del objetivo de biocarburantes en diésel y de 755 €/Certificado para el cumplimiento del objetivo de biocarburantes en gasolina.

Dado que es necesario asignar un importe único a los valores α_D , α_G , α_T y β , una primera opción sería la de emplear el valor máximo del promedio de diferenciales de cotizaciones (755 €/Certificado) para cuantificar el pago compensatorio por los Certificados que faltaran para el cumplimiento de todos los objetivos de biocarburantes (y para el pago con cargo al fondo compensatorio) o incluso, como propone APPA, emplear el valor máximo de la serie temporal analizada de cotizaciones, correspondiente al diferencial bioetanol-gasolina en septiembre de 2012 (871 €/Certificado).

¹⁰ 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 debería en caso necesario 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 las obligaciones respectivas que pueden cumplirse mediante pagos compensatorios, el grado relativo de dificultad de cumplimiento de los objetivos o el grado de desarrollo del mercado de transferencia de Certificados.

¹¹ FAME 0° C CFPP NWE FOB Rotterdam (biodiésel); ULSD CIF 70% MED/30% NEW (gasóleo A); Ethanol T2 FOB Rotterdam RED compliant (bioetanol); Premium Unleaded CIF 70% MED/30% NEW (gasolina).

Pero más adecuado para conseguir los objetivos de proporcionalidad que persigue la Propuesta de Resolución¹², parece ponderar los promedios del diferencial de cotizaciones bien en función del peso que tienen los Certificados de Biocarburantes en Diésel (CBD) y los Certificados de Biocarburantes en Gasolina (CBG) en el mecanismo de fomento, bien en función del peso de los pagos compensatorios para el cumplimiento de los objetivos individuales de biocarburantes en diésel y en gasolina en el mecanismo de fomento. En el primer caso resultaría un valor de 403 €/Certificado y en el segundo de 629 €/Certificado.

Sin embargo, esta metodología no está exenta a día de hoy de inconvenientes, en atención a que las principales cotizaciones internacionales de biocarburantes en el mercado europeo sirven como indicador a efectos de analizar su evolución en relación con la de los carburantes fósiles, pero no permiten cuantificar el coste real de la incorporación de los biocarburantes en los carburantes de automoción en España por las siguientes razones:

- 1) Estas cotizaciones se formulan en base a un número todavía relativamente pequeño de transacciones, especialmente la del bioetanol, por lo que carecen de la representatividad y nivel de liquidez de la que gozan las cotizaciones internacionales de los carburantes fósiles para la determinación de los costes de aprovisionamiento¹³.
- 2) Prácticamente la totalidad del bioetanol que se vende en España (aproximadamente el 90%) se comercializa como fracción renovable del bioETBE, cuyo coste de aprovisionamiento no se refleja exactamente en la cotización internacional del bioetanol.

¹² Como acertadamente se señala en la Memoria Justificativa, el valor de los pagos compensatorios debe ser suficiente para alcanzar los objetivos de venta o consumo de biocarburantes, pero no debe suponer un “coste desproporcionado para aquellos sujetos que no alcancen la totalidad de dichos objetivos”.

¹³ De hecho, los suministros de biocarburantes en España aún siguen fijando precios en buen parte mediante fórmulas que utilizan como variable las cotizaciones de los carburantes fósiles, sobre las que se suele añadir el importe del respectivo impuesto especial y aplicar un descuento/prima resultante de la negociación entre las partes.

- 3) En cuanto a los biocarburantes susceptibles de ser mezclados con el gasóleo A, la cotización del biodiésel tampoco refleja el coste cierto de aprovisionamiento del hidrobiodiésel, que en el periodo enero-agosto de 2012 ha supuesto el 3,17% del total de carburante diésel comercializado en España.
- 4) Además, las cotizaciones internacionales de los biocarburantes (fijadas en términos FOB) no recogen el coste logístico de la distribución y almacenamiento de los biocarburantes comercializados en España¹⁴.

Teniendo en cuenta estas restricciones, si se incrementaran las cotizaciones internacionales de los biocarburantes en el mismo porcentaje del 10% (empleado en la alternativa propuesta en el Proyecto de Resolución) para recoger el coste diferencial de distribución y comercialización de los carburantes renovables y el diferencial de cotizaciones del bioETBE e hidrobiodiésel, así como para integrar un factor de incentivo al cumplimiento mediante la puesta en mercado, los valores resultantes serían de 438 €/Certificado y 673 €/Certificado para las alternativas de ponderación por número de CBD y CBG y por peso de los pagos compensatorios, respectivamente.

Cuadro 2: Tabla-resumen del resultado de las distintas alternativas basadas en el diferencial de cotizaciones internacionales

Datos en €/Certificado

Valor máximo del diferencial de cotizaciones		Promedio del diferencial más alto (sin ponderar)		Promedio del diferencial ponderado por peso CBD /CBG		Promedio del diferencial ponderado por peso pagos compensatorios	
Sin Δ 10% C_i	Con Δ 10% C_i	Sin Δ 10% C_i	Con Δ 10% C_i	Sin Δ 10% C_i	Con Δ 10% C_i	Sin Δ 10% C_i	Con Δ 10% C_i
871	932	755	804	403	438	629	673

Por tanto, el valor resultante de la alternativa metodológica empleada en la Propuesta de Resolución (640 €/Certificado) basada en el valor vigente de los pagos compensatorios actualizado en función del incremento que supone el tipo del Impuesto sobre

¹⁴ Dadas sus características físico-químicas, los servicios logísticos relacionados con los biocarburantes presentan costes diferenciales respecto a los de los carburantes fósiles.

Hidrocarburos sobre el coste de adquisición (en función de las cotizaciones internacionales de los biocarburantes), se encuentra entre los valores resultantes de las alternativas basadas en el diferencial de cotizaciones internacionales de los biocarburantes en relación con la de los carburantes fósiles de referencia ponderadas por el peso de los pagos compensatorios.

En definitiva, existen diversas alternativas metodológicas para calcular el valor del pago compensatorio y del pago con cargo al fondo compensatorio, ninguna exenta de inconvenientes, si bien el resultado de la aplicación de las opciones más plausibles dentro de dichas alternativas, permiten acotar el rango de valores disponibles para su cuantificación, dentro del cual quedaría incluido el valor propuesto en el Proyecto de Resolución.

5 CONSIDERACIONES DE CARÁCTER FORMAL

Tomando en consideración la naturaleza de la Resolución cuya propuesta se está informando, resulta procedente que el órgano que la dicta finalmente sea quien determine si tratándose de un acto administrativo debe incorporar en su texto la motivación de la decisión adoptada (artículo 54 de la ley 30/1992) o bien, si tratándose de una norma reglamentaria –que actualiza, como se ha visto, valores de fórmulas de cálculo de los pagos compensatorios contenidos en el artículo 11 de la Orden ITC/2877/2008 con efectos frente a todos y con carácter de perdurabilidad- debe ajustarse al procedimiento exigible a las disposiciones para ser dictada, de tal forma que se tramite incorporando las memorias técnica y económica, suprimiendo la recurribilidad de la Resolución y fijando su entrada en vigor, en lugar de determinación de producción de efectos.

6 OBSERVACIONES RECIBIDAS SOBRE LA PROPUESTA DE RESOLUCION

A continuación se resumen las observaciones al Proyecto de Resolución que se han hecho llegar a la CNE por parte de los miembros del Consejo Consultivo y otras entidades que han remitido asimismo comentarios al mismo.

APPA

APPA Biocarburantes considera que dado que la modificación fiscal por la que se pone fin a la aplicación a los biocarburantes del tipo impositivo de cero euros en el Impuesto sobre Hidrocarburos provocará previsiblemente un encarecimiento del coste de puesta en el mercado de biocarburantes en España y, por tanto, del cumplimiento de los objetivos de venta o consumo ya establecido para 2013, resulta imprescindible incrementar el actual valor unitario asignado a los pagos compensatorios para que estos mantengan su función disuasoria.

APPA Biocarburantes valora positivamente la iniciativa de la Secretaría de Estado de Energía de proponer la actualización del valor actual de los pagos compensatorios aunque considera que el valor final propuesto es claramente insuficiente para cumplir los fines perseguidos por la actualización.

Cuestiona la metodología utilizada para el cálculo de este valor y la considera conceptualmente errónea al estimar que no se puede fundamentar de manera clara y fiable en base a datos retrospectivos de cotizaciones internacionales de los biocarburantes pues no se puede prejuzgar el comportamiento futuro de los biocarburantes en los mercados.

APPA Biocarburantes entiende que lo más correcto sería incrementar los valores actuales en la misma cuantía del aumento de costes derivados de la desaparición del tipo cero en el ISH que en términos energéticos correspondería a 389€ para el biodiesel y 790€ para el bioetanol situando los valores finales en 739€ y 1.140€ respectivamente. Al ser el fondo compensatorio único, los valores alfa deben ser idénticos, así como el valor de beta, por lo que se adoptaría el mayor de los resultantes, es decir 1.140 €/certificado.

No obstante, si hubiera que seguir una metodología basada en datos retrospectivos, APPA considera que se debería tener en cuenta no solo las cotizaciones de biocarburantes, sino el diferencial en términos energéticos entre las mismas y las de sus respectivos sustitutos fósiles, considerando lógicamente la hipótesis de que se hubiera aplicado a los biocarburantes el mismo tipo en el ISH que el que tenían los carburantes fósiles sustituidos.

Con este análisis se deriva a su juicio que el precio propuesto por el Ministerio (640€/certificado) es claramente insuficiente para cumplir su función disuasoria, ya que no cubriría el diferencial de precios energéticos finales entre el bioetanol y la gasolina.

Considerando la necesidad de un valor de pago compensatorio único y que se contemple un margen de seguridad de un 10% respecto al mayor diferencial medio mensual registrado (871€ en septiembre de 2012), APPA Biocarburantes considera que el pago compensatorio debería situarse, como mínimo, en 960€/certificado.

UPI

UPI opina que, aunque la revisión del valor de los pagos compensatorios es un ejercicio lógico de adaptación técnica como consecuencia de la decisión de no prolongar el tipo cero del Impuesto sobre Hidrocarburos, las circunstancias de 2013 no son equiparables a las que se tenían cuando se fijó el valor actual. Consideran que el valor inicial de 350€ es ya de por sí exagerado y considera que la actual propuesta de 640€ puede significar que los operadores tendrán que elegir mezclar biocarburante incluso si el precio de éste dobla el del carburante convencional al que sustituye.

UPI cree que en las actuales circunstancias económicas los esfuerzos de moderación de costes son incompatibles con el techo propuesto teniendo además en cuenta un momento coyuntural en que le UE cuestiona la validez medioambiental de los biocarburantes y establece límites para evitar el encarecimiento de los productos alimentarios. Por tanto no procede aumentar el nivel de 350€/certificado, sino congelarlo.

AOP

AOP se muestra a favor de un pago compensatorio que sea suficientemente disuasorio y razonable, entendiendo por razonable una cifra que, en ningún caso, supere la incluida en la Propuesta de Resolución.

CEACCU

CEACCU considera que el tipo impositivo especial para los biocarburantes de cero euros debe ser prorrogado porque: 1) España sigue sin cumplir los requisitos mínimos en

materia de emisiones; 2) se hace necesario reducir las emisiones de efecto invernadero del sector transporte; 3) cada vez habrá más dificultad para el suministro de petróleo y gas; 4) la continua subida de precios de los combustibles fósiles tiene un efecto negativo sobre la economía en general y sobre la del consumidor final en particular; 5) la cuota de mercado de los biocarburantes es muy baja; 6) es necesario seguir fomentando este tipo de biocarburantes; 7) se creará nuevo empleo en zonas rurales.

Por todo ello propone que se no actualicen los valores de los parámetros y se siga manteniendo el tipo impositivo de cero euros para los biocarburantes.

CORES, ENAGAS-GTS, GENERALITAT DE CATALUÑA, COMUNIDAD DE MADRID Y
DISTRIBUIDORES DE GAS NATURAL

No realizan comentarios sobre la Propuesta de Resolución.