



Comisión

Nacional

de Energía

**INFORME 3/2011 DE LA CNE SOBRE EL  
PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE  
SE FIJAN LOS OBJETIVOS OBLIGATORIOS  
DE BIOCARBURANTES PARA LOS AÑOS  
2011, 2012 Y 2013**

10 de marzo de 2011

## INDICE

<b>1 RESUMEN EJECUTIVO Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>1</b>
<b>2 INTRODUCCION .....</b>	<b>3</b>
<b>3 ANTECEDENTES.....</b>	<b>4</b>
<b>4 COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO .....</b>	<b>5</b>
<b>4.1 Sobre la elevación de los objetivos de biocarburantes...</b>	<b>6</b>
<b>4.2 Sobre la supresión de la flexibilidad para el cumplimiento del objetivo global.....</b>	<b>13</b>
<b>5 CONSIDERACIONES DE CARÁCTER FORMAL .....</b>	<b>15</b>
<b>6 OBSERVACIONES RECIBIDAS SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO .....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

## ANEXO: ESCRITOS DE OBSERVACIONES

## **INFORME 3/2011 DE LA CNE SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE FIJAN LOS OBJETIVOS OBLIGATORIOS DE BIOCARBURANTES PARA LOS AÑOS 2011, 2012 Y 2013**

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 10 de marzo de 2011, ha acordado aprobar el siguiente

### **INFORME**

## **1 RESUMEN EJECUTIVO Y CONCLUSIONES**

En el presente Informe se analizan las modificaciones que se introducen mediante el Proyecto de Real Decreto remitido por la Secretaría de Estado de Energía por el que se fijan nuevos objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013, consistentes, por un lado, en la elevación de los objetivos global e individual de biocarburantes en diésel y, por otro, en la supresión de la flexibilidad (parcial) existente hasta ahora en el cumplimiento del objetivo global.

De este análisis se concluye que, en el ejercicio 2011, solo un aumento cercano al 25% del FAME comercializado en forma de “mezclas etiquetadas” con gasóleo de automoción o la eliminación de la restricción relativa a la denominada “gasolina de protección” permitirían, en ausencia de una especificación del gasóleo de automoción con mayor incorporación volumétrica de FAME, alcanzar el nuevo objetivo global del 6,20% propuesto para este ejercicio. En cuanto a los ejercicios 2012 y 2013, se considera muy improbable que la consecución del objetivo individual de biocarburantes en diésel se pudiera conseguir sin recurrir a una revisión de la especificación técnica del gasóleo de automoción.

Por otra parte, se ponen de manifiesto las mayores restricciones para el cumplimiento de las obligaciones de venta de biocarburantes a partir del ejercicio 2012 derivadas de la introducción de un sistema de objetivos individuales, distintos para cada categoría de biocarburantes, y un objetivo global cuyo cumplimiento se deriva prácticamente del de los

objetivos individuales, abogándose por no modificar innecesariamente el mecanismo de fomento a pesar del carácter redundante del objetivo global.

Finalmente, se realiza una propuesta, de carácter formal, en relación con la redacción actual del artículo 2.1 del Proyecto de Real Decreto en atención al cambio producido en el régimen de inicio y cesación de la actividad de operación al por mayor de productos petrolíferos.

De lo dicho en este Informe se puede concluir que la modificación de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes en España para el periodo 2011-2013 que se opera mediante el Proyecto de RD:

- 1) Introduce un menor grado de flexibilidad para el cumplimiento del objetivo global en los ejercicios 2012 y 2013.
- 2) Requerirá previsiblemente de modificaciones regulatorias adicionales para su cumplimiento, consistentes:
  - i. En la revisión de las vigentes especificaciones técnicas del gasóleo de automoción para permitir una mayor incorporación de biodiésel. Esta revisión debería resultar, preferentemente, del proceso de normalización a nivel europeo.
  - ii. En la eliminación total o parcial de las restricciones actualmente existentes en relación con la “gasolina de protección”, teniendo en cuenta lo indicado en el Informe CNE 12/2010, de 2 de junio de 2010, sobre el Proyecto de lo que luego sería el Real Decreto 1088/2010, de 3 de septiembre.

Se advierte, también, de la situación provocada por las crecientes importaciones de bioETBE en España, que podrían ser parcialmente sustituidas por mezclas directas de bioetanol con gasolina.

Por último, se recomienda la pronta aprobación del Proyecto de Orden Ministerial por la que se establece un procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiésel para el cómputo del cumplimiento de objetivos obligatorios de biocarburantes de

los años 2011 y 2012, sobre el que esta Comisión emitió su Informe 41/2010, de 29 de diciembre.

## 2 INTRODUCCION

Con fecha 1 de marzo de 2011 tuvo entrada en la Comisión Nacional de Energía escrito del Secretario de Estado de Energía adjuntando “*proyecto de real decreto por el que se modifica el Real Decreto 1738/2010, de 23 de diciembre, por el que se fijan los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013*”, junto con su correspondiente memoria del análisis del impacto normativo, con el fin de que por parte de esta Comisión se emitiera el preceptivo informe por trámite de urgencia. Con esa misma fecha, la Comisión remitió por procedimiento electrónico a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos la citada propuesta de Real Decreto, a fin de que pudieran hacer las observaciones que consideraran oportunas en el plazo máximo de 48 horas, conforme a lo solicitado, con carácter excepcional, en el escrito de remisión.

Posteriormente, con fecha 4 de marzo de 2011, ha tenido entrada en la Comisión nuevo escrito del Secretario de Estado de Energía adjuntando un “*proyecto de real decreto por el que se fijan los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013*”, junto con su correspondiente memoria, con el fin de que por parte de esta Comisión se emitiera el preceptivo Informe, igualmente por trámite de urgencia, sobre el citado proyecto que, según se señala en el escrito de remisión, “*sustituye al remitido con fecha 1 de marzo de 2011*”.

Con idéntica fecha de 4 de marzo, la Comisión ha remitido por procedimiento electrónico a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos el citado Proyecto de Real Decreto, a fin de que pudieran hacer las observaciones que consideraran oportunas en el plazo máximo de 48 horas, habiéndose recibido en la Comisión la contestación de IBERDROLA, S.A., de la Dirección General de Energía y Minas de la Junta de Castilla y León, de ENAGAS GTS, de la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA), de la Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A., de la Asociación Española de Operadores de Productos petrolíferos (AOP), de la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid, de la Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), de la Unión de Petroleros Independientes (UPI), del representante de

los distribuidores de gas natural, del representante de los comercializadores de gas natural, del representante de los transportistas de gas natural y de CORES.

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/CE<sup>1</sup> 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), establece objetivos anuales de venta de biocarburantes, los cuales tienen carácter obligatorio a partir de 2009 y alcanzan el 5,83% en 2010, habilitando al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio a dictar las disposiciones necesarias para regular un mecanismo de fomento para la incorporación de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

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 (en adelante, Orden ITC/2877/2008), establece la obligación para determinados sujetos de acreditar una cantidad mínima anual de ventas o consumos de biocarburantes. Dicha Orden mantiene 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 comercialización 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.

---

<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 procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

En ejercicio de la facultad conferida al Gobierno en la propia Disposición Adicional Decimosexta de la Ley de Hidrocarburos para establecer objetivos adicionales, el Real Decreto 1738/2010, de 23 de diciembre, sobre el que esta Comisión emitió su preceptivo Informe<sup>2</sup>, fijó objetivos obligatorios mínimos de venta de biocarburantes para 2011, 2012 y 2013, tanto globales como por tipo de biocarburante, orientados al cumplimiento de los objetivos de introducción de energías renovables en el transporte, dando así prolongación temporal al mecanismo de fomento del uso de biocarburantes instaurado mediante la citada Orden ITC/2877/2008.

En concreto, los objetivos globales de biocarburantes fijados en el citado Real Decreto fueron del 5,9%, 6,0% y 6,1%, para cada uno de dichos años, mientras que tanto los de biocarburantes en diésel como en gasolinas se concretaron en el 3,9% para 2011 y el 4,1% para 2012 y 2013.

Ahora, el Proyecto de Real Decreto (en adelante, Proyecto de RD) objeto de este Informe eleva al 6,2%, 6,5% y 6,5% los objetivos globales en 2011, 2012 y 2013, respectivamente, y al 6,0%, 7,0% y 7,0% los objetivos individuales de biocarburantes en diésel para cada uno de dichos años y mantiene invariables los objetivos particulares de biocarburantes en gasolinas<sup>3</sup>, derogando formalmente el citado Real Decreto 1738/2010<sup>4</sup>.

#### **4 COMENTARIOS SOBRE EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO**

Las modificaciones que se introducen en virtud del Proyecto de RD objeto de informe permiten analizar de forma diferenciada, por una parte, la propuesta de elevación de los objetivos global e individual de biocarburantes en diésel y, por otra, la supresión del sistema de fijación de objetivos hasta ahora existente consistente en la coexistencia de

---

<sup>2</sup> Informe 36/2010, de 11 de noviembre. Ref. Web: 108/2010.

<sup>3</sup> Los mencionados objetivos global y de biocarburantes en diésel para 2011 reflejan, según la Exposición de Motivos del Proyecto de RD, la fecha prevista de entrada en vigor del Real Decreto, rebajando al 6,2% y al 6,0%, respectivamente, los objetivos global e individual de biocarburantes en diésel exigibles teóricamente para ese año (6,4% y 7,0%).

<sup>4</sup> Se mantiene, a pesar de su derogación, la previsión del RD 1738/2010 de introducir excepciones o mecanismos de flexibilidad de carácter territorial en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes (disposición final primera del Proyecto de RD).

dos objetivos individuales, iguales entre sí en términos porcentuales, para cada categoría de biocarburante, con un objetivo global más elevado y la consecuente eliminación en la práctica de la de la flexibilidad (parcial) que hasta ahora existía para decidir cómo cumplir dicho objetivo global.

#### **4.1 Sobre la elevación de los objetivos de biocarburantes**

Con fecha 11 de noviembre de 2010, el Consejo de Administración de la CNE aprobó su Informe 36/2010<sup>5</sup> sobre el Proyecto de lo que luego sería el Real Decreto 1738/2010, de 23 de diciembre, por el que se fijan objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013 (en adelante, RD 1738/2010), que ahora es objeto de modificación.

En dicho Informe se comparaban los objetivos del Proyecto de RD (coincidentes con los finalmente aprobados) con las estimaciones de ventas de biocarburantes efectuados por la CNE en base a sus previsiones de demanda de carburantes de automoción y de reparto de ventas por grado de gasolina, teniendo en cuenta las restricciones regulatorias y físicas (instalaciones en las que es factible mezclar de forma directa bioetanol a las gasolinas) existentes durante el periodo de referencia.

En concreto, en cuanto a las condiciones regulatorias, se tuvo en cuenta, por una parte, el porcentaje máximo admisible en términos volumétricos tanto de FAME en el gasóleo de automoción como de bioetanol y bioETBE en las gasolinas, en función de las especificaciones técnicas respectivas que habían sido recientemente fijadas mediante el Real Decreto 1088/2010, de 3 de septiembre<sup>6</sup> (en adelante RD 1088/2010). Y, por otra, la previsión de la disposición transitoria segunda del mismo Real Decreto en virtud de la cual las gasolinas de protección (contenido máximo de oxígeno del 2,7% en masa y contenido máximo de etanol del 5% en volumen) “*estarán disponibles en todas las instalaciones de suministro a vehículos y serán las de menor índice de octano comercializadas*”.

La conclusión que se extrajo de dicho análisis fue que los objetivos fijados en el (entonces) Proyecto de RD tanto de biocarburantes en gasolina como en diésel y global

---

<sup>5</sup> Ref. Web: 108/2010

<sup>6</sup> Real Decreto 1088/2010, de 3 de septiembre, por el que se modifica el Real decreto 61/2006, de 31 de enero, en lo relativo a las especificaciones técnicas de gasolinas, gasóleos, utilización de biocarburantes y contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo.

se podrían alcanzar en los tres ejercicios analizados, si bien de forma muy ajustada en el caso del objetivo global (5,9%, 6,0% y 6,2% en 2011, 2012 y 2013, respectivamente, según las estimaciones de la CNE) y del de biocarburantes en gasolina (4,1% en los tres ejercicios). Las previsiones específicamente referidas al biodiésel implicaban que se pudieran alcanzar objetivos anuales del 6,4% en 2011 y 2012 y del 6,6% en 2013, siempre en contenido energético.

Dado el escaso plazo de tiempo transcurrido desde entonces, las conclusiones ahora no pueden ser muy distintas. Tan sólo ciertos ajustes efectuados relativos a la evolución de la demanda de los carburantes en los últimos meses y, sobre todo, a datos actualizados de la evolución de las ventas de biocarburantes declaradas a efectos de la solicitud de anotaciones provisionales en cuenta de certificados por parte de los sujetos obligados del sistema de certificación de biocarburantes (especialmente tras la entrada en vigor del RD 1088/2010), permiten prever ventas de biocarburantes que posibilitarían alcanzar objetivos mínimos del 6,1% en 2011 y 2012 y del 6,2% en 2013, objetivos particulares de biocarburantes en gasolina del 4,2% en los tres ejercicios y de biocarburantes en diésel del 6,5% en 2011 y 2012 y del 6,6% en 2013.

Es decir, en base a estas previsiones, en el año 2011 se podrían alcanzar a nivel sectorial los nuevos objetivos individuales tanto de biocarburantes en diésel (6%) como en gasolinas (3,9%), pero no el nuevo objetivo global (6,2%) sin modificar alguna de las condiciones o hipótesis en las que se han basado estas previsiones, singularmente en lo referente al incremento del volumen de biodiésel que se podría comercializar mediante mezclas con gasóleo de automoción con un volumen de FAME superior al 7% admitido por la vigente especificación del gasóleo (“mezclas con etiquetado específico”), o a la eliminación total o parcial de las restricciones actualmente vigentes en relación con el grado de protección de las gasolinas.

Respecto a las “mezclas con etiquetado específico”, se estima que se debería comercializar un volumen aproximado de 125.000 m<sup>3</sup> de FAME en mezclas con más de un 7% en volumen con gasóleo de automoción para alcanzar el objetivo global del 6,2% en 2011, lo cual supondría incrementar el volumen comercializado bajo este tipo de mezclas en 2010 en aproximadamente un 25%.

Teniendo en cuenta el diferencial actual de precios entre el FAME y el gasóleo de automoción en los mercados internacionales<sup>7</sup>, la ausencia, a día de hoy, de una especificación propia para mezclas con alto contenido de biodiésel<sup>8</sup> y el plazo necesario para que medidas específicas de promoción del uso de estas mezclas pudieran desplegar sus efectos, se puede afirmar que este incremento parece de difícil consecución dentro del ejercicio 2011.

Este volumen de FAME a comercializar en “mezclas etiquetadas” para alcanzar el objetivo global resulta de la hipótesis empleada en cuanto al volumen medio de FAME que, como máximo, puede contener el gasóleo de automoción para no sobrepasar el volumen del 7% admitido por la especificación vigente. Aunque una elevación de este porcentaje permitiría disminuir considerablemente o directamente hacer innecesario el aumento del FAME comercializado en “mezclas etiquetadas”, la máxima proporción media de FAME que, según CLH, se puede conseguir en la práctica es del 6,8% en volumen<sup>9</sup>, por lo que no parece realista la posibilidad de incrementar este porcentaje.

En cuanto a la denominada “gasolina de protección”, no existe previsión en la normativa europea que obligue a identificar gasolina de 95 I.O. con este grado de protección<sup>10</sup>, por lo que la información actualizada de la que se pudiera disponer en relación con el parque de vehículos en España que, eventualmente podrían verse afectados por la utilización de una gasolina con alto contenido de componentes oxigenados, podría justificar que se eliminara dicha restricción total o parcialmente a fin de contribuir a la consecución de los

---

<sup>7</sup> El diferencial medio del último trimestre entre las cotizaciones internacionales del FAME y del gasóleo de automoción ha sido de 476 \$/Tm (31,3 c€/l).

<sup>8</sup> El Comité Europeo de Normalización (CEN), a través de un “Task Force” constituido al efecto, está elaborando una especificación técnica del B-30 con un contenido de FAME entre el 20 y el 30% en volumen.

<sup>9</sup> Este es el porcentaje que se ha empleado en las previsiones de la CNE en base a la información resultante de las ventas declaradas de biodiésel y de diésel por los sujetos obligados en el sistema de certificación en los meses de septiembre a diciembre de 2010.

<sup>10</sup> Esta opción, aplicada en España, garantiza sobradamente la disponibilidad de este carburante pero no favorece la comercialización de biocarburantes en el mercado español, al reservar exclusivamente a la gasolina de 98 I.O. (con una participación aproximada del 10% del total de las gasolinas de automoción y con limitaciones logísticas, a día de hoy, para la adición directa de bioetanol) y a las mezclas etiquetadas (de difícil penetración en el mercado, al menos en el corto plazo) las alternativas de incorporación del contenido máximo de bioetanol permitido por la especificación de la gasolina.

nuevos objetivos de venta o consumo de biocarburantes en 2011, además de contribuir a dotar de mayor flexibilidad a los sujetos obligados para alcanzar su objetivo individual de biocarburantes en gasolina, especialmente en caso de que no se pudiera hacer uso de la posibilidad prevista en la disposición transitoria primera del RD 1088/2010 en relación con el límite de la presión de vapor en periodo estival.

De hecho, en caso de que se eliminara esta identificación entre grado de protección y la gasolina de 95 I.O. (manteniendo constantes las demás variables del análisis) y se permitiera consecuentemente la comercialización de gasolina 95 I.O. con un máximo del 5% de bioetanol en mezcla directa en las instalaciones habilitadas para ello a partir del 1 de abril de 2011 (sin restricciones asociadas al cumplimiento del parámetro de presión de vapor de las gasolinas), se podría alcanzar un objetivo global del 6,27% en 2011, por encima por tanto del 6,2% exigible para ese año.

Sin embargo, también hay que tener en cuenta que la aportación incremental que para el cumplimiento de este objetivo global podría derivarse de la eventual eliminación parcial o total de la restricción actualmente vigente relativa al grado de protección de gasolina tan sólo sería de utilidad en el ejercicio 2011 dado que, como se verá más adelante, el nuevo sistema de fijación de objetivos obligatorios de biocarburantes que pretende instaurar el Proyecto de RD a partir de 2012 haría irrelevante dicha aportación ya que el cumplimiento del objetivo global en el nuevo sistema se deriva necesariamente del cumplimiento de los objetivos individuales.

En definitiva, en el ejercicio 2011 solo el aumento de las mezclas con etiquetado específico en aproximadamente un 25% respecto al volumen comercializado en 2010 o la eliminación de la restricción relativa a la “gasolina de protección” permitirían previsiblemente, en ausencia de una especificación del gasóleo de automoción con mayor incorporación volumétrica de FAME, alcanzar el nuevo objetivo global del 6,20% propuesto para este ejercicio.

En cuanto a los ejercicios 2012 y 2013, la consecución del objetivo individual de biocarburantes en diésel (7%) implicaría aumentar el volumen de biodiésel a comercializar en forma de “mezclas etiquetadas” en dichos ejercicios en aproximadamente 150.000 m<sup>3</sup> (aumento del 150% respecto a 2010), lo cual, aún asumiendo que se implantaran medidas

específicas de promoción de la comercialización de estas mezclas, hace muy improbable que se pudiera alcanzar este objetivo sin recurrir a una mayor incorporación volumétrica de FAME en el gasóleo de automoción mediante la correspondiente modificación de su especificación técnica<sup>11</sup>.

De hecho, el CEN está trabajando, por mandato de la Comisión Europea, en la elaboración de una norma europea para el gasóleo con un contenido máximo de hasta el 10% en volumen del biodiésel (B10).

La CNE ha manifestado en diversas ocasiones su apoyo a la normalización europea como fuente de determinación de los parámetros técnicos y medioambientales de los carburantes de automoción, no sólo como expresión del consenso técnico de todos los sectores afectados, con la consecuente garantía de su utilización para los consumidores finales, sino también como instrumento para evitar la parcelación nacional de un mercado, global y abierto, como el de los productos derivados del petróleo.

A este respecto hay que tener presente que cualquier merma en la garantía de calidad podría comprometer notablemente la consecución de los objetivos de penetración de los biocarburantes, por lo que la regulación, simultáneamente a la introducción de objetivos obligatorios de venta, debe también preservar el cumplimiento de las normas técnicas que aseguren la inocuidad del uso de sus mezclas con carburantes fósiles en los motores de los vehículos.

De este proceso de normalización a nivel europeo han resultado los valores y métodos de ensayo que han permitido completar las especificaciones medioambientales definidas por las Directivas de calidad de carburantes<sup>12</sup> recogiendo al efecto el consenso técnico de todos los agentes afectados (incluidos operadores al por mayor, productores de

---

<sup>11</sup> Tal como comenta CLH en su escrito de observaciones, la revisión no sólo afectaría a la norma técnica del gasóleo de automoción (EN 590) sino también a la del FAME (EN 14214).

<sup>12</sup> En la actualidad, Directiva 2009/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009 por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diésel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE (en adelante Directiva 2009/30/CE).

biocarburantes e industria del automóvil). La determinación de valores y, sobre todo, de métodos de ensayo fuera de este proceso puede generar incertidumbres que no contribuyen a la consecución de objetivos más ambiciosos en el uso de biocarburantes.

La mejor opción sería, por tanto, condicionar la entrada en vigor del nuevo objetivo de biocarburantes en diésel del 7% a la disponibilidad, al menos, de la versión revisada de la norma europea EN 590<sup>13</sup>. De otro modo, si el calendario de revisión de la norma se retrasara en el tiempo y no se ajustara el objetivo individual de biocarburantes en diésel, la consecución del objetivo individual de biocarburantes en diésel y consecuentemente la del objetivo global exigiría la elaboración de una norma técnica propia para el gasóleo de automoción en España.

Este proceso, reconocido en la normativa europea<sup>14</sup>, no estaría sin embargo exento de inconvenientes, al separarse del ámbito de los trabajos del CEN. Estos inconvenientes deberían minimizarse garantizando que el proceso de normalización nacional estuviera igualmente abierto a todos los agentes afectados, incluida la industria del automóvil. Cualquier otra alternativa que no recogiera el nivel adecuado de consenso técnico comprometería o impediría la consecución de los objetivos de comercialización de biocarburantes. Además, en esta alternativa podría resultar apropiado, como garantía adicional, valorar la inclusión tan solo del volumen de FAME que permitiera alcanzar el nuevo objetivo del 7% de biocarburantes en diésel, al menos hasta que se aprobara la norma europea actualizada del B10<sup>15</sup>.

En definitiva, la modificación de los objetivos de venta o consumo de biocarburantes en España para el periodo 2011-2013 que se propone mediante el Proyecto de RD del que

---

<sup>13</sup> El proceso de normalización tiene continuidad con la aprobación de las versiones nacionales de las normas por parte de los organismos nacionales de normalización, en las que se deben incluir valores específicos para determinados parámetros de la norma.

<sup>14</sup> El artículo 4 de la Directiva 98/70/CE, en su nueva redacción dada por la Directiva 2009/30/CE, prevé que los Estados miembros podrán autorizar la comercialización de diésel con un contenido en éster metílico de ácidos grasos (FAME) superior al 7%, si bien sujeto a obligaciones específicas de “*información pertinente referida al contenido en biocarburantes*” a los consumidores.

<sup>15</sup> Bastaría, con mucha holgura, un contenido en volumen del 8% de FAME en el gasóleo de automoción para conseguir este objetivo en 2012 y 2013 aún cuando no hubiera aportaciones incrementales del biodiésel comercializado en “mezclas etiquetadas”.

se informa requiere previsiblemente de modificaciones regulatorias adicionales para permitir su cumplimiento.

Estas modificaciones implicarían eliminar total o parcialmente (en el propio RD, mediante la modificación de la disposición transitoria segunda del RD 1088/2010 antes citado, o mediante Orden del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, según la habilitación prevista en esta misma disposición transitoria) las restricciones actualmente existentes en relación con la “gasolina de protección”, así como la revisión de la norma técnica del gasóleo de automoción, revisión que debería resultar, preferentemente, del proceso de normalización a nivel europeo.

Por último, procede poner de relieve los comentarios de algunos miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, en relación con la falta de alineamiento de la motivación reconocida para impulsar la modificación propuesta con los resultados reales que de ella se obtendrían.

Dejando a un lado las observaciones referentes a la diferencia en precio de los biocarburantes frente a los carburantes fósiles de referencia (situación que puede variar a lo largo del tiempo en función de la evolución diferencial de las condiciones que sirven para la fijación de los precios de la materia prima en cada mercado) o a la independencia energética (que ya se comentaron en el Informe 41/2010 de la CNE, de 29 de diciembre, sobre el Proyecto de Orden por la que se establece un procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiésel<sup>16</sup>), sí procede poner de relieve que se invoquen las “*circunstancias actuales*” (Exposición de Motivos) o la “*coyuntura internacional*” (Memoria de impacto normativo) para justificar la introducción, poco tiempo después de haberse fijado, de modificaciones regulatorias que se extienden durante 3 años y que afectan a la estructura del sector de la distribución de carburantes de automoción en España en aspectos tan relevantes como la integración de los biocarburantes en la cadena de distribución de los carburantes fósiles.

A este respecto, la CNE ha defendido que los objetivos obligatorios de comercialización de biocarburantes se deberían fijar como resultado de una labor de planificación en virtud de la cual, sin renunciar a una trayectoria creciente con el horizonte de 2020, se

---

<sup>16</sup> Ref. Web: 114/2010

contemplaran, en cada momento, las posibilidades reales de puesta en mercado atendiendo a los volúmenes máximos admitidos en las especificaciones de los carburantes fósiles, a las previsiones de demanda, a la estructura de mercado y a la disponibilidad de infraestructuras logísticas de almacenamiento y mezcla de biocarburantes.

#### ***4.2 Sobre la supresión de la flexibilidad para el cumplimiento del objetivo global***

Otra de las modificaciones que introduce el Proyecto de RD es la supresión de la flexibilidad parcial hasta ahora existente para el cumplimiento del objetivo global de biocarburantes, al implantar, a partir de 2012, un sistema de objetivos consistente en dos objetivos individuales, uno para cada categoría de biocarburantes (4,1% de biocarburantes en gasolina y 7% de biocarburantes en diésel) y un objetivo global (6,5%, siempre en contenido energético) que, de hecho, se alcanza prácticamente mediante el cumplimiento de los individuales, frente al sistema actual con dos objetivos individuales, iguales en términos porcentuales, y un objetivo global, más amplio, que permite cierta flexibilidad para la determinación de con qué categoría de biocarburante cumplir el objetivo global por parte de cada sujeto obligado.

La primera consideración que cabe hacer al respecto es que la habilitación legal contenida en la disposición adicional decimosexta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos para la cuantificación de las obligaciones de venta de biocarburantes y para el establecimiento de un mecanismo de fomento de su uso es muy amplia y no excluye la opción que ahora se propone en el Proyecto de RD.

En segundo lugar, cabe recordar lo que ya se dijo por esta Comisión con ocasión de la aprobación del Informe sobre lo que luego sería la Orden ITC/2877/2008<sup>17</sup>, cuando se analizaron las ventajas e inconvenientes de cada una de las alternativas existentes para la determinación de objetivos obligatorios de biocarburantes, teniendo presente los

---

<sup>17</sup> Informe 33/2007, de 18 de diciembre. Ref. Web: 74/2007.

distintos sistemas de fomento en ese momento vigentes en varios Estados miembros de la Unión Europea.

Entonces se concluyó que la alternativa de establecer cuotas diferenciadas por categoría de biocarburante introducía limitaciones en la forma en que cada sujeto obligado debía cumplir dicha obligación, frente a la alternativa de cuota global única que, por el contrario, otorga a cada sujeto flexibilidad para el cumplimiento de su obligación. Pero también se reconocía que existían otras razones<sup>18</sup> que apuntaban, como había ocurrido en otros países, a introducir obligaciones individuales para cada categoría de biocarburante y, en concreto, al establecimiento de un mecanismo que permitiera introducir una flexibilidad parcial al sistema, al complementarse unos objetivos individuales, con carácter de mínimo exigible, con un objetivo global indiferenciado para cuyo cumplimiento los sujetos obligados pudieran optar por el biocarburante que desearan, como finalmente se introdujo en la Orden ITC/2877/2008.

De esta manera se podría promover el uso de los biocarburantes, con sus ventajas medioambientales y de diversificación energética, sin dejar de tomar en consideración, al mismo tiempo, criterios de adecuación al mercado, eficiencia y beneficio para el consumidor.

Ahora, con el Proyecto de RD se introducen objetivos individuales distintos para cada categoría de biocarburantes (más altos en el caso de los biocarburantes susceptibles de ser mezclados en diesel) y se suprime la flexibilidad parcial en el cumplimiento del objetivo global al derivarse éste del mero cumplimiento de los objetivos individuales.

Aunque esta alternativa ciertamente responde a las decisiones de la mayoría de los sujetos del sistema de certificación con obligaciones de venta tanto de biocarburantes en diésel como en gasolina, que cubren su objetivo global, después de alcanzar sus objetivos individuales, mayoritariamente con certificados obtenidos por la venta de biodiésel y no de

---

<sup>18</sup> Necesidad de favorecer inversiones en investigación y desarrollo con el fin de abaratar los costes de producción o diversificar las fuentes de aprovisionamiento de materias primas, entre otras.

bioetanol<sup>19</sup>, también lo es que se trata de una alternativa más restrictiva que la existente hasta ahora y que hace irrelevantes, a efectos del cómputo del cumplimiento global, los volúmenes de biocarburantes vendidos o consumidos por encima de los objetivos individuales respectivos.

En tercer y último lugar, desde el punto de vista formal se podría defender, por redundante, la supresión de la obligación global en el mecanismo de fomento dado que, como se ha dicho, se alcanza prácticamente mediante el mero cumplimiento de los objetivos individuales.

Sin embargo, teniendo presente, en primer lugar, que esta supresión implicaría la modificación de la Orden ITC/2877/2008 en varios de sus artículos (artículos 4 y 11, al menos) y adicionalmente una modificación sustancial del sistema de información para la certificación de biocarburantes (SICBIOS) gestionado por la CNE; en segundo lugar, que el mantenimiento del objetivo global resulta indiferente a efectos del cálculo de déficit y exceso de certificados en el vigente mecanismo de fomento<sup>20</sup>; en tercer lugar, que, en caso de admitirse la propuesta realizada por la CNE en su mencionado Informe 41/2010 en relación con un mecanismo de flexibilidad de carácter territorial para reconocer las menores posibilidades de incorporación de biocarburantes susceptibles de ser mezclados con gasolinas en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla, el objetivo global ya no resultaría necesariamente del cumplimiento de los individuales; y, por último, que en el futuro se podría proponer la recuperación de la flexibilidad asociada a un sistema de objetivos individuales y global como el hasta ahora existente, se entiende preferible no suprimir formalmente el objetivo global.

## 5 CONSIDERACIONES DE CARÁCTER FORMAL

El artículo 2 del Proyecto de RD, en su apartado 1, reproduce literalmente la definición que de los sujetos obligados a la venta o consumo de biocarburantes ya se contiene en el

---

<sup>19</sup> Dadas las circunstancias diferenciales en cuanto a restricciones logísticas y regulatorias asociadas a la comercialización de cada tipo de biocarburante.

<sup>20</sup> El nuevo sistema de objetivos excluye, eso sí, la posibilidad de establecer un valor específico para  $\alpha_T$ .

artículo 3 de la Orden ITC/2877/2008, incluida la referencia a la autorización para distribuir exigible a los operadores al por mayor en el momento de la aprobación de la citada Orden pero hoy inexistente en base a la nueva regulación que de dicha actividad se deriva de la Ley 25/2009<sup>21</sup> y su desarrollo reglamentario (Real Decreto 197/2010, de 26 de febrero<sup>22</sup>).

Se sugiere, por tanto, aprovechar la tramitación del Proyecto de RD para dar nueva redacción al artículo 3 de la Orden ITC/2877/2008 por el que se definen los sujetos obligados del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, eliminando los términos “*autorizados para distribuir*” al hacer referencia a los operadores al por mayor regulados en el artículo 42 de la Ley de Hidrocarburos.

---

<sup>21</sup> Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

<sup>22</sup> Real Decreto 197/2010, de 26 de febrero, por el que se adaptan determinadas disposiciones relativas al sector de hidrocarburos a lo dispuesto en la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.