



Comisión  
Nacional  
de Energía

Madrid, 29 de Diciembre de 2010

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL VICEPRESIDENTE DE LA CNE,  
FERNANDO MARTI SCHARFHAUSEN EN RELACION AL INFORME DE LA  
CNE RELATIVO AL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE  
ESTABLECE UN PROCEDIMIENTO DE ASIGNACION DE CANTIDADES DE  
PRODUCCION DE BIODIESEL PARA EL COMPUTO DE LOS OBJETIVOS  
OBLIGATORIOS DE BIOCARBURANTES DE LOS AÑOS 2011 Y 2012**

Este Vicepresidente vota en contra del informe aprobado sobre este proyecto de norma en la sesión del Consejo del día 29 de Diciembre, por estar de acuerdo con el informe original emitidos por los Servicios (Dirección de Petróleo), el cual se adjunta.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the bottom.

FDO: FERNANDO MARTI SCHARFHAUSEN



Comisión  
Nacional  
de Energía

Dirección de Petróleo

**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN  
MINISTERIAL POR LA QUE SE ESTABLECE  
UN PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE  
CANTIDADES DE PRODUCCIÓN DE  
BIDIÉSEL PARA EL CÓMPUTO DEL  
CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS  
OBLIGATORIOS DE BIOCARBURANTES DE  
LOS AÑOS 2011 Y 2012**

20 de diciembre de 2010

## INDICE

<b>1 INTRODUCCION .....</b>	<b>1</b>
<b>2 ANTECEDENTES.....</b>	<b>2</b>
<b>3 COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL.....</b>	<b>6</b>
3.1 Consideraciones desde el punto de vista del mercado .....	6
3.2 Sobre el procedimiento de asignación de cantidades de producción .....	13
3.2.1 Sobre los requisitos para solicitud de asignación .....	13
3.2.2 Sobre los criterios y la resolución del procedimiento de asignación .....	21
3.2.3 Sobre la entrada en vigor a efectos del cómputo de la obligación de venta de biocarburantes.....	24
3.3 Sobre los efectos sobre el vigente sistema de certificación de biocarburantes.....	26
3.4 Sobre las peculiaridades de los territorios extrapeninsulares .....	29
3.5 Sobre los pagos compensatorios correspondientes a 2010	36
<b>4 CONSIDERACIONES DE CARÁCTER FORMAL .....</b>	<b>39</b>
<b>5 OBSERVACIONES RECIBIDAS SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL.....</b>	<b>43</b>
<b>6 CONCLUSIONES .....</b>	<b>52</b>
<b>ANEXO: ESCRITOS DE OBSERVACIONES</b>	

## **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE ESTABLECE UN PROCEDIMIENTO DE ASIGNACIÓN DE CANTIDADES DE PRODUCCIÓN DE BIODIÉSEL PARA EL CÓMPUTO DE LOS OBJETIVOS OBLIGATORIOS DE BIOCARBURANTES DE LOS AÑOS 2011 Y 2012**

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 Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día XX de diciembre de 2010, ha acordado aprobar el siguiente

### **INFORME**

#### **1 INTRODUCCION**

Con fecha 25 de octubre de 2010 ha tenido entrada en la Comisión Nacional de Energía escrito del Secretario de Estado de Energía adjuntando propuesta de Orden Ministerial por la que se establece un procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiésel para el cómputo de los objetivos obligatorios de biocarburantes de los años 2011 y 2012, junto con su correspondiente memoria del análisis de impacto normativo, con el fin de que por parte de esta Comisión se emitiera el preceptivo informe.

Con idéntica fecha de 25 de octubre, la Comisión ha remitido por procedimiento electrónico a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos el citado Proyecto de Orden Ministerial, a fin de que pudieran hacer las observaciones que consideraran oportunas, habiéndose recibido en la Comisión la contestación de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), de ENAGAS, de la Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A., de Disa Corporación Petrolífera, S.A. (DISA), de la Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA), de la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP), de la Unión de Petroleros Independientes (UPI), de la Unión Pétrolière Européene Independente (UPEI), de BIO-OILS HUELVA, S.L., de Endesa, S.A., de la Xunta de Galicia, del Departamento de Industria, Turismo y Comercio del Gobierno de Aragón, de la Viceconsejería de Industria y Energía del Gobierno de Canarias, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas

de la Junta de Andalucía y de la Dirección General de Energía y Minas de la Generalitat de Cataluña.

Los citados escritos de observaciones se acompañan, como Anexo, al presente informe, en cuyo apartado 5 se incluye, adicionalmente, un resumen de las observaciones remitidas.

## **2 ANTECEDENTES**

La Directiva 2009/28/CE<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 debe 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, fija 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 (MITyC) 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 de acreditación de una cantidad mínima anual de ventas o consumos de biocarburantes para ciertos sujetos. Dicha Orden mantiene los objetivos globales establecidos en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector 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.

La mencionada Orden, en su artículo 6, designa a la Comisión Nacional de Energía como Entidad responsable de la expedición de Certificados de Biocarburantes, de la gestión del mecanismo de certificación, así como de la supervisión y control de la obligación de comercialización de biocarburantes. En el ámbito del sistema de certificación la Orden prevé la posibilidad de realización de transferencias e incluye mecanismos de flexibilidad temporal para la contabilización de las cantidades de biocarburantes vendidas o consumidas, estableciendo asimismo un sistema de pagos compensatorios gestionado por la Comisión Nacional de Energía.

Posteriormente, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía aprobó, en su sesión del día 11 de noviembre de 2010, el Informe 36/2010 de la CNE sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se fijan objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013<sup>2</sup>. Dicho Proyecto de Real Decreto (en adelante, Proyecto de RD) establece unos objetivos obligatorios mínimos de venta de biocarburantes para cada uno de los años del trienio anteriormente aludido, tanto globales como por tipo de biocarburante, orientados al cumplimiento de los objetivos de introducción de energías renovables en el transporte. Los objetivos globales de biocarburantes propuestos en el Proyecto de RD son del 5,9%, 6,0% y 6,1%, respectivamente, mientras que tanto los de biocarburantes en diésel como en gasolina se concretan en el 3,9% para 2011 y el 4,1% para 2012 y 2013.

En dicho Informe se realiza un análisis sobre las previsiones de cumplimiento de los objetivos de venta de biocarburantes, globales e individuales, recogidos en el Proyecto de RD desde el punto de vista del grado de dificultad que su cumplimiento pudiera llevar asociado atendiendo exclusivamente a las condiciones regulatorias y técnicas presentes y previstas en el sector de distribución de carburantes.

Desde este enfoque, se concluía en el Informe que los objetivos de biocarburantes tanto en gasolina como en diésel y global se podrían alcanzar en los tres ejercicios analizados, si bien de forma muy ajustada en el caso del objetivo global y del de biocarburantes en gasolina.

---

<sup>2</sup> Ref. Web: 108/2010.

Por su parte, el Proyecto de Orden Ministerial objeto de este Informe (en adelante, Proyecto de OM) establece un procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiésel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011 y 2012, habilitando al MITyC a prorrogar la asignación de dichas cantidades hasta 2014. Dicho Proyecto de OM determina que para la certificación de cantidades de biocarburantes, será preciso acreditar que el biodiésel ha sido producido en su totalidad en plantas con cantidad asignada. Así, no será posible certificar biodiésel que proceda de una planta que no tenga cantidad asignada alguna, siendo no certificables, asimismo, aquellas cantidades de biodiésel procedentes de una planta por encima de la cantidad anual que le haya resultado asignada.

El mencionado Proyecto dispone que podrán solicitar asignación de las cantidades de producción de biodiésel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes, los titulares de plantas o unidades de producción de biodiésel ubicadas en España o en otro Estado miembro de la Unión Europea. Se especifican los requisitos y documentación exigibles para la solicitud de dichas cantidades de producción. Se determina que la cantidad máxima total anual de biodiésel que será objeto del procedimiento de asignación de cantidades de producción para el cómputo de cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes será de 5 millones de toneladas. Asimismo, se establece que las cantidades se asignarán en función de criterios relativos a la protección del medio ambiente, garantía de suministro, seguridad de abastecimiento del mercado petrolero, capacidad productiva anual de biodiésel (debidamente auditada) y viabilidad económica-financiera de la planta.

Por otra parte, las solicitudes habrán de ser presentadas en un plazo de 30 días naturales desde la entrada en vigor de la Orden. Se determina la composición de la Comisión de Evaluación, formada por representantes de la Dirección General de Política Energética y Minas del MITyC y del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), previéndose que el listado de las cantidades asignadas será aprobado por Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas y será publicado en el BOE. Adicionalmente se establece que los productores con cantidad asignada habrán de remitir el mes de octubre de cada año al MITyC y a la CNE cierta información referida a los doce meses anteriores y se encarga a la CNE la emisión de un informe trimestral de

seguimiento del precio del biodiésel en España, que recoja una comparativa con los precios del biodiésel en el resto de la UE, y del grado de competencia en el sector.

El Proyecto de OM habilita a la Dirección General de Política Energética y Minas del MITyC y a la CNE a inspeccionar el cumplimiento de todas las condiciones que dieron lugar a la asignación de cantidades de producción de biodiésel para el cómputo de los objetivos obligatorios de biocarburantes, pudiendo solicitar cuanta información fuera necesaria. Se hace referencia al procedimiento y régimen sancionador aplicable en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la Orden. Se dispone que, en el caso de que un productor de biodiésel incumpliera las condiciones exigidas o vendiese a los sujetos obligados una cantidad de biodiésel superior a su asignación, le será retirada su asignación.

Por otro lado, el Proyecto de OM establece que en situaciones excepcionales de falta de disponibilidad de biodiésel con asignación de cantidad para el cumplimiento de los objetivos de biocarburantes por parte de los sujetos obligados, se habilita al MITyC a adoptar medidas al respecto, con la duración y excepciones que se determinen. Se dispone que se podrá prorrogar el plazo de admisión de solicitudes al procedimiento en el caso de que cantidad total solicitada por los productores admitidos fuera inferior a cuatro millones de toneladas anuales. Adicionalmente, el Proyecto de OM establece que la resolución que apruebe el listado de las cantidades de producción de biodiésel dispondrá la fecha a partir de la cual sólo el biodiésel objeto de dicha asignación computará para el cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes.

Finalmente, el Proyecto de OM modifica la Orden ITC/2877/2008, previendo la realización de unos pagos compensatorios especiales, más reducidos, para el ejercicio 2010, de forma que los sujetos obligados que no dispongan de certificados suficientes para el cumplimiento de la obligación global del 5,83% en 2010, pero que alcancen un porcentaje del 4,78%, no habrán de efectuar dichos pagos compensatorios.

La modificación del pago compensatorio asociado a la obligación global de biocarburantes para 2010 se apoya, según la memoria, en el contenido real de biocarburante que la legislación vigente ha permitido incorporar teniendo en consideración la fecha de entrada en vigor del 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.

### **3 COMENTARIOS SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL**

En este epígrafe, en primer lugar, se efectúan consideraciones sobre el procedimiento de asignación de cuotas objeto del Proyecto de OM desde el punto de vista de sus efectos sobre el mercado; en segundo lugar, se realizan comentarios sobre el procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiésel; en tercer lugar, se analizan los efectos sobre el vigente sistema de certificación de biocarburantes; en cuarto lugar, se incluyen consideraciones sobre las peculiaridades de los territorios extrapeninsulares; y, por último, se realizan comentarios sobre las modificaciones propuestas en el importe de los pagos compensatorios correspondientes al año 2010.

#### ***3.1 Consideraciones desde el punto de vista del mercado***

La memoria del análisis de impacto normativo indica que el objetivo del Proyecto de OM es *“evitar la competencia desleal en el sector del biodiesel procedente de terceros países, permitiendo la sostenibilidad económica del sector, perjudicada por subvenciones o distorsiones comerciales”*.

Tanto la Exposición de Motivos como la memoria hacen referencia a que el Proyecto de OM está orientado a contribuir al desarrollo de los biocarburantes, favoreciendo así la protección del medio ambiente y la disminución de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Se trataría asimismo de incrementar la seguridad de suministro a través de la utilización del biodiésel procedente de la UE, haciéndose referencia adicionalmente en la Exposición de Motivos a la reducción del coste de las importaciones de petróleo y, en la memoria, a *“las ventajas para la economía española en lo que a generación de empleo y sostenibilidad del medio rural se refiere”*.

Se fundamenta, por tanto, el Proyecto de OM en importantes razones de política energética como favorecer la viabilidad económica de la industria de producción de biodiésel en España, incrementar la seguridad de suministro e independencia energética o contribuir a la protección del medioambiente.

Se trataría, en concreto, en el primer caso, de evitar posibles conductas anticompetitivas o distorsiones comerciales del biodiésel originario de países distintos de los de la Unión Europea (UE), que impediría la competencia en igualdad de condiciones, perjudicando o impidiendo la viabilidad económica del sector nacional. En efecto, las importaciones de biodiésel tienen un peso importante como fuente de aprovisionamiento de biodiésel en España, alcanzando un 31% del total del FAME consumido en 2009, porcentaje que en 2010 (periodo enero-octubre), en base a datos provisionales no auditados, se situaría en torno al 45%, procedente en parte de países que podrían estar aplicando las prácticas comerciales que se tratan de evitar.

En este sentido, como recuerda APPA, diversos países de la UE como Francia, Portugal, Italia o Grecia ya han adoptado sistemas de asignación de cuotas de producción como el que se pretende implantar mediante este Proyecto de OM.

Sin embargo, el establecimiento de un sistema de cuotas implica la introducción de determinadas restricciones en cuanto a la oferta, con las repercusiones que podría tener en cuanto al nivel de competencia e influencia en precios si no se regulara de forma precisa, como señalan CLH, UPI y UPEI.

En efecto, la teoría económica indica que al cerrarse el mercado por el lado de la oferta se crean incentivos para el incremento de precios, en la medida que desaparece una fuente de aprovisionamiento alternativa como son, en este caso, las importaciones procedentes del exterior de la UE.

Siguiendo esta misma teoría, la política de restricciones a la entrada puede modificar el comportamiento de las empresas, permitiendo la colusión o reforzando su coordinación, de forma que como resultado se incrementen los precios respecto a una situación con mayor número de empresas participantes.

Además, la introducción de un sistema de cuotas no implica necesariamente la consecución de un mayor nivel de seguridad de suministro en relación con el origen de las materias primas utilizadas para la fabricación del biodiésel, máxime si éste no incluye requisitos relacionados con el origen de las materias primas empleadas en la producción. En 2009, únicamente un 12,5% del FAME vendido en España para el cumplimiento de las obligaciones de biocarburantes se produjo a partir de materias primas de origen nacional,

porcentaje que, en base a datos provisionales no auditados, sería algo superior al correspondiente al año 2010 (periodo enero-octubre).

Por tanto, teniendo en cuenta todo lo anterior, la implantación de un procedimiento de asignación de cantidades de producción como el que se propone en el Proyecto de OM, sólo es posible si queda supeditado a una adecuada y precisa regulación y a una eficaz supervisión. Los comentarios incluidos en este Informe responden a esta finalidad.

En cuanto a la regulación, ésta debe impedir las consecuencias negativas que podría traer consigo, al menos teóricamente, la introducción de un sistema como el propuesto, asegurando así un nivel suficiente de competencia entre las plantas que formen parte del mismo. Para ello, uno de los aspectos básicos es asegurar que el procedimiento de asignación de cantidades no introduzca distorsiones en el mecanismo de fijación de precios de los biocarburantes.

Con esta finalidad, el Proyecto de OM (artículo 2.4), con buen criterio, asigna una *“cantidad anual máxima total de biodiésel que será objeto del procedimiento de asignación de cantidades de producción para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes”*, que cifra en 5 millones de toneladas, cantidad que implica multiplicar por 3 las previsiones de consumo de biodiésel del PANER<sup>3</sup> para 2011 (1.471 ktep) y 2012 (1.493 ktep).

Adicionalmente, el Proyecto de OM (disposición adicional segunda) establece la posibilidad de prorrogar el plazo de admisión de solicitudes *“si la suma de la cantidad solicitada por todos los productores admitidos al procedimiento”* fuese inferior a 4 millones de toneladas anuales<sup>4</sup>.

No regula, sin embargo, qué procedimiento aplicar si las cantidades a asignar (teniendo en cuenta no sólo las solicitudes que se formalicen, sino también la adecuación o no de

---

<sup>3</sup> Plan de Acción Nacional de Energías Renovables de España (PANER) 2011-2020, elaborado en cumplimiento del artículo 4 de la Directiva 2009/28/CE y aprobado con fecha 30 de junio de 2010.

<sup>4</sup> AOP propone añadir que, de estos 4 millones de toneladas, al menos 2,5 millones de toneladas *“hayan sido asignados a fabricantes consolidados en el mercado según la información de sus balances de los tres últimos ejercicios”*.

las mismas a los requisitos exigidos) fueran inferiores al nivel que se ha entendido necesario para asegurar un nivel competitivo suficiente.

La CNE considera imprescindible preservar un nivel de competencia suficiente en precios entre las plantas que formen parte del sistema, para lo cual se entiende necesario asegurar la existencia de una oferta suficiente y, en todo caso, reforzar los mecanismos de supervisión de este mercado tras la introducción del procedimiento de asignación de cantidades.

Para ello, teniendo en cuenta la posibilidad reconocida en el Proyecto de OM de que se asignen cantidades inferiores a 5 millones de toneladas anuales, la CNE propone, por un lado, fijar una cantidad mínima asignable de biodiésel, de forma que de no alcanzarse dicho umbral, el sistema de cuotas no fuera de aplicación y, por otra, un sistema de exención parcial en los supuestos de cantidades asignadas que se encontraran comprendidas entre el nivel mínimo de exclusión y el nivel máximo previsto.

Respecto al nivel mínimo, las cantidades a asignar en base a las solicitudes deberían coincidir con las cantidades de biodiésel necesarias para cumplir, cada año de vigencia del sistema de asignación de cuotas, las obligaciones mínimas anuales de biocarburantes en diésel y, asumiendo un cumplimiento ajustado de la obligación individual de biocarburantes en gasolina, de los objetivos globales<sup>5</sup>. En base a las estimaciones realizadas en el Informe 36/2010 de la CNE antes mencionado, dichas cantidades estarían en el entorno de 1,76 millones de toneladas en 2011 y 1,84 millones de toneladas en 2012.

De no existir este nivel mínimo, se estaría imponiendo una obligación (la venta de biocarburantes en diésel procedentes exclusivamente de plantas con cantidad asignada dentro del sistema) de imposible cumplimiento. Por tanto, aun cuando se trate de un escenario improbable, se entiende procedente añadir un apartado 5 en el artículo 2 del

---

<sup>5</sup> Se estima que se necesitará cumplir con ventas de biodiésel la parte de la obligación global que no se alcance mediante el cumplimiento de las obligaciones individuales de biocarburantes en diésel y en gasolina. Igualmente se estima que durante los años 2011 y 2012 no se comercializarán, en volúmenes significativos, biocarburantes distintos del biodiésel computables para el cumplimiento de la obligación individual de biocarburantes en diésel.

Proyecto de OM del siguiente o similar tenor (con la consiguiente modificación del título del artículo):

*“5. En el caso de que las solicitudes de asignación de cantidades que cumplieran los requisitos establecidos en el artículo 4 siguiente no superaran la cantidad de 2 millones de toneladas anuales, no será de aplicación el procedimiento de asignación previsto en esta Orden”.*

Además, si las cantidades asignadas, tras la evaluación de las solicitudes presentadas, estuviera comprendida entre los niveles mínimo y máximo (sin perjuicio de mantener la posibilidad de prórroga de admisión de solicitudes actualmente prevista en la disposición adicional segunda), se propone un sistema de exención parcial de la obligación de adquisición de biodiésel de las plantas con cantidad asignada, en un porcentaje equivalente al que represente la diferencia entre el nivel máximo de 5 millones de toneladas y la suma total de las cantidades asignadas. Así, por ejemplo, si la cantidad adjudicada al conjunto de productores admitidos fuese de 4 millones de toneladas al año, se permitiría, a cada sujeto obligado, que hasta el 20% de sus certificados de biocarburantes en diésel correspondieran a ventas de biodiésel adquirido a plantas que no formaran parte del sistema de asignación de cantidades, incluyendo por tanto biodiésel procedente de importaciones. Cuando el total de las cantidades asignadas fuera de 3,5 millones de toneladas anuales, la exención parcial sería del 30%.

Este mecanismo de exención parcial permitiría mantener el sistema de cuotas aunque no se alcanzara el nivel de 4 millones de toneladas anuales tras la eventual prórroga del periodo de solicitudes, asegurando al mismo tiempo el nivel de competitividad necesario mediante la ampliación de posibilidades de aprovisionamiento.

Por ello se propone añadir un segundo párrafo en la disposición adicional segunda del Proyecto de OM con la siguiente redacción:

*“Si una vez finalizado el plazo de admisión o su eventual prórroga, la suma de las cantidades asignadas fuese inferior a 5 millones de toneladas anuales y superior a 2 millones de toneladas anuales, no será exigible la obligación de acreditación prevista en el artículo 2.1 de esta orden para los sujetos obligados por un volumen de sus ventas anuales de biodiésel equivalente al porcentaje que, sobre los mencionados 5 millones de toneladas, representara la cantidad que faltara para alcanzarla”.*

El segundo ámbito de actuaciones que, como se ha adelantado, se entiende imprescindible para evitar las consecuencias negativas que, al menos teóricamente, se

podrían derivar de la implantación de un mecanismo de asignación de cuotas de producción, es la adecuada supervisión del mercado tras su implantación.

En efecto, como resultado de la nueva estructura de mercado, con importantes restricciones por el lado de la oferta, podrían aparecer incentivos a la aplicación de sobrepuestos por parte de los productores, por lo cual se debería realizar una monitorización de los precios del biodiésel en España, comparándolo con los precios en la UE, tal como de forma muy acertada se prevé en el Proyecto de OM.

Esta facultad se confiere a la Comisión Nacional de Energía (apartado segundo del artículo 7) al señalar que *“La Comisión Nacional de Energía emitirá un informe trimestral de seguimiento del precio del biodiésel en España, incluyendo una comparativa con los precios del biodiesel del resto de la UE, y del grado de competencia en el sector”*.

Como resultado de dicho seguimiento podrían resultar dos tipos de actuaciones:

- a) La identificación de eventuales prácticas restrictivas de la competencia, prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia, que dieran lugar al inicio del procedimiento al que se hace referencia en la función duodécima del apartado tercero.1 de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (Ley de Hidrocarburos), o bien
- b) Sin necesidad de que llegara a calificarse como práctica anticompetitiva, la identificación de la existencia de un sobrepuesto respecto a un determinado indicador de precios europeo, que aconsejara la adopción de medidas respecto al sistema de cuotas, desde su flexibilización hasta su eliminación.

En cualquier caso, para que la CNE pudiera alcanzar conclusiones relevantes por una vía u otra, precisaría disponer de información cierta sobre los precios de los suministros de biodiésel entre las plantas a las que se asignara cantidad y sus clientes. Para lo cual se entiende necesario incluir en la Orden la obligación de remisión de información y/o documentación acreditativa sobre dichos precios, en la forma y plazos que determine la CNE en su normativa de desarrollo. Es decir, sería preciso establecer la obligación de

remisión a la CNE de la información antes aludida por parte de los titulares de plantas de biodiésel en el marco del procedimiento de asignación de cantidades<sup>6</sup>.

Se propone al efecto la introducción del siguiente párrafo en el apartado 2 del artículo 7:

*“Para ello, los titulares de las plantas o unidades de producción de biodiésel a las que se hubiera asignado cantidad, deberán enviar a la Comisión Nacional de Energía la información y documentación que ésta determine, en la forma y con la periodicidad que la Comisión establezca”.*

Así como la adición de la siguiente previsión al final del inciso decimoquinto del artículo 4.1:

*“- Declaración responsable del titular de la planta comprometiéndose a proporcionar el informe anual recogido en el artículo 7.1 y la información y documentación recogida en el artículo 7.2”*

Finalmente, es necesario hacer una referencia genérica a la definición de las cantidades que deberían ser objeto de cómputo dentro del sistema de asignación, a efectos de excluir expresamente la posibilidad de que se computaran, dentro de las cantidades asignadas a una planta, volúmenes procedentes de dichas plantas pero no como resultado de un proceso de transformación de materias primas, sino de la mera mezcla de ésteres que no hubieran sido producidos en la propia planta. Es decir, a fin de evitar que las importaciones de ésteres mezclados en una planta a la que se hubiera asignado cantidad pudieran ser computados para el cumplimiento de las obligaciones de venta de biocarburante, tal como advierte UPI.

Es decir, se debería aclarar el concepto de producción, identificándolo con el proceso de transesterificación (metílica o etílica) de ácidos grasos, excluyendo las operaciones exclusivamente de mezcla de ésteres, lo cual permitiría la introducción en España como importación de semillas y aceites para la producción de ésteres pero no la importación de éstos para su posterior mezcla. Para ello se propone incluir un segundo párrafo en el apartado 2 del artículo 2 con la siguiente redacción:

---

<sup>6</sup> Se trataría de una obligación formal análoga, por ejemplo, a la de envío de información a la CNE sobre precios y condiciones de acceso a las instalaciones fijas de transporte y almacenamiento de productos petrolíferos prevista en el artículo 41 de la Ley de Hidrocarburos.

*“Tampoco podrá certificarse biodiésel que, procedente de una planta, no hubiera sido producido en ella. En ningún caso se entenderá como producción el mero proceso de mezcla de ésteres metílicos o etílicos”.*

### **3.2 Sobre el procedimiento de asignación de cantidades de producción**

El Proyecto de OM define en su artículo 3 los sujetos que pueden solicitar asignación de cantidad de producción de biodiésel, en su artículo 4 incluye un listado de los requisitos para solicitar la asignación de cantidades de producción para el cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes. Por su parte, el artículo 5 regula los criterios para la asignación de cantidades y el artículo 6 los trámites formales para la resolución del procedimiento de asignación. En relación a estos preceptos cabe hacer los siguientes comentarios.

#### **3.2.1 Sobre los requisitos para solicitud de asignación**

El artículo 4 relaciona la documentación acreditativa necesaria que se exigirá a los titulares de plantas que deseen solicitar asignación de cantidad de producción de biodiésel. Estos documentos se refieren a requisitos que afectan a la identificación y condición de los titulares de las plantas, a las características físicas de las plantas, a la solvencia económico-financiera de sus titulares, a la eficiencia energética y medioambiental de las instalaciones, a la actividad realizada en los últimos ejercicios y a compromisos que han de asumir los solicitantes en caso de que se les adjudicaran cantidades.

Entre los requisitos sobre la condición del solicitante, destaca la exigencia de *“justificante de ser operador al por mayor de productos petrolíferos”*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley de Hidrocarburos. Esta exigencia implica la necesidad de agotar, antes del inicio del procedimiento de asignación de cuotas, los trámites exigibles para la realización de la actividad de operación al por mayor por parte de aquellos titulares de plantas de producción de biodiésel que actualmente suministran biodiésel directamente a mercado y por parte de los titulares de plantas ubicadas fuera del territorio nacional.

Sin embargo, este requisito, que pudiera parecer muy gravoso en atención a los plazos para la formalización de las solicitudes, ha quedado muy aligerado en relación con la



situación preexistente a la entrada en vigor de la Ley 25/2009<sup>7</sup> y de su desarrollo reglamentario (Real Decreto 197/2010, de 26 de febrero<sup>8</sup>), que han reducido significativamente la carga administrativa asociada al inicio de la actividad de operación al por mayor.

De acuerdo con esta normativa, se ha sustituido la preceptiva autorización previa de actividad para actuar como operador al por mayor de hidrocarburos líquidos por una mera comunicación del inicio de actividad al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC), debiendo dicha comunicación acompañarse de una declaración responsable sobre el cumplimiento de las condiciones exigibles, con un régimen de control *ex post* por parte del propio MITyC y la CNE, razón por la cual este trámite no parece suponer un requisito demasiado gravoso para los solicitantes.

Por su parte, respecto a la exigencia de aportar el CIF y el CAE se entiende que debería añadirse en el inciso primero del artículo 4.1 la frase “*o documento equivalente en el país en que se ubicara la planta*”.

En cuanto a los requisitos exigidos a las instalaciones, se incluye en el inciso quinto del mismo precepto, entre la documentación que deberá acompañar a las solicitudes de asignación, determinada documentación acreditativa de la “*capacidad (nominal o de diseño)*” de producción anual de biodiésel reconocida a la instalación y en el inciso sexto de “*la capacidad productiva real de biodiésel de la planta*”.

En relación con la capacidad de producción de las plantas, existen dos referencias aparentemente contradictorias en el Proyecto de OM. Por una parte, el artículo 3.2 señala que los titulares de las plantas o unidades de producción podrán solicitar la asignación de una cantidad anual de biodiésel por una cantidad máxima equivalente a “*la capacidad nominal o de diseño*” de producción anual de biodiésel de cada una de las plantas de su titularidad y, por otra, entre los criterios en los que se basará la asignación de cantidades, el artículo 5 cita genéricamente la “*capacidad productiva anual de biodiésel debidamente*

---

<sup>7</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>8</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.

*auditada*” de cada una de las plantas de fabricación, pero añade que en ningún caso se podrá asignar a una planta una cantidad anual superior a su “*capacidad productiva anual autorizada y técnicamente acreditada como operativa*”.

Es decir, parece estar claro que el criterio de asignación de cantidades se basará en la capacidad técnicamente acreditada como operativa de la planta, lo cual no parece congruente con la admisión de solicitudes de cantidad máxima en términos de capacidad nominal o de diseño, por lo que se recomienda sustituir en el artículo 3.2 la referencia a la capacidad nominal o de diseño por la capacidad productiva anual autorizada y técnicamente acreditada como operativa de las plantas.

Finalmente, procede hacer dos comentarios adicionales en relación con este requisito. En primer lugar, la situación puesta de manifiesto en su escrito de observaciones por parte del titular de una planta de producción, relativa a los proyectos industriales de construcción de plantas de producción diseñados originariamente en dos fases, la primera de las cuales estuviera concluida y plenamente operativa y la segunda sólo iniciada, con permisos obtenidos e inversiones realizadas, pero pendiente de puesta en marcha a la fecha de finalización del plazo de solicitud de asignación de cantidades. La redacción actual del Proyecto de OM excluye la posibilidad de que esta capacidad operativa adicional pudiera incluirse en las solicitudes de asignación de cantidad.

Es cierto que el artículo 6.2 del Proyecto de OM prevé tanto la prórroga por dos años del procedimiento de asignación con posibilidad de modificar la cantidad asignada “*en función de la información suministrada*”, como la eventual convocatoria de un nuevo procedimiento de asignación de cantidades de producción “*en función de la información suministrada, la evolución del mercado de los biocarburantes, el cumplimiento de los objetivos o el desarrollo tecnológico del sector*”, lo que permitiría en ambos casos incluir entonces la mencionada capacidad operativa adicional.

Sin embargo, además de quedar configuradas como meras posibilidades, la prórroga sólo sería factible una vez agotado el plazo inicial del procedimiento, es decir, a partir de 2013 y la eventual convocatoria de un nuevo proceso de asignación parece una alternativa reservada (en función del rango normativo requerido y de los motivos que se mencionan para justificarla) a un escenario de modificaciones estructurales del mercado de biocarburantes.

Parece más apropiado prever que en estos casos excepcionales, si se justificara adecuadamente y de forma inequívoca que la fase segunda de un proyecto de construcción de una planta de producción fuera a estar operativa dentro de un periodo de tiempo, que no debería exceder del primer año de vigencia del procedimiento de asignación, pudiera tenerse en cuenta esta capacidad adicional en la asignación de cantidades de producción.

Por tanto, se propone incluir en el artículo 4.1 del Proyecto de OM una nueva provisión con la siguiente redacción:

*“En el caso de proyectos industriales de construcción de plantas de producción diseñados en varias fases, estando alguna de ellas concluida y plenamente operativa, en el caso de que se justificara adecuada e inequívocamente por parte de un certificador independiente autorizado que la siguiente fase fuese a estar plenamente operativa en un plazo de tiempo que no excediese del primer año de vigencia del procedimiento de asignación, dicha capacidad adicional podrá ser tomada en cuenta en la asignación de cantidades de producción”.*

En segundo lugar, como señala UPI, sería preciso tener en cuenta que alguna de las plantas que participen en el procedimiento de asignación de cantidad podría estar incluida igualmente en el sistema de asignación de cuotas de otro Estado miembro, por lo que la capacidad operativa acreditada no es un criterio suficiente para la asignación, en la medida en que ésta ya hubiera sido tomada en cuenta en otro procedimiento. Por tanto, se propone incluir la participación en procedimientos de asignación de cantidades en otros países y las cantidades asignadas en los mismos entre la información que debe ser acreditada documentalmente listada en el artículo 4.1 del Proyecto de OM, mediante un inciso nuevo con la siguiente redacción:

*“- Declaración responsable de que la planta no tiene asignada cantidad alguna en ningún otro procedimiento, cualquiera que fuera su denominación y naturaleza, en otro país o, en caso de que la tuviera, cantidad asignada y justificación documental de la misma y de sus condiciones ”.*

Siguiendo con los requisitos exigidos a las plantas, el Gobierno de Aragón propone requerir que la capacidad productiva de biodiésel de la planta sea acreditada por un “*certificador independiente autorizado*”, figura con respaldo legal, en sustitución de la “*entidad independiente*” a la que, genéricamente, hace referencia el inciso sexto del artículo 4.1 del Proyecto de OM. En el mismo sentido, se propone añadir “*con facultad suficiente*” detrás de “*entidad independiente*” en el inciso séptimo del mismo artículo,

referido a la acreditación del cumplimiento de las especificaciones técnicas vigentes del biodiésel producido, especificar quién debería emitir el informe que acredite la solvencia económica de la planta (inciso octavo) y concretar por quién debería estar suscrito el informe detallado sobre las actividades de la planta (inciso noveno).

Por otra parte, entre la documentación que, de acuerdo con el artículo 4.1 del Proyecto de OM deberán adjuntar a su solicitud los titulares de plantas de biodiésel, se incluye una copia del *“acta de puesta en servicio definitiva o certificado equivalente”*. Es éste asimismo un requisito exigido en el apartado primero del artículo 3 para que los titulares de plantas puedan optar a la asignación de cantidades de biodiésel. Sin embargo, APPA pone de relieve que, a pesar de que este acta se menciona específicamente en la legislación del sector eléctrico, resulta desconocida para las plantas de biodiésel que se han venido poniendo en marcha, sin que en ningún caso hayan tenido que contar con este documento, por lo que se propone que en el artículo 3.1 se sustituya la referencia al *“acta de puesta en servicio definitiva o certificado equivalente”* por la *“licencia de actividad de la planta o certificado equivalente”* y que en el inciso quinto del artículo 4.1 se suprima la referencia a dicho documento.

A su vez, AOP y la Junta de Andalucía, proponen incluir como requisito para solicitar la asignación de cantidades, el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad cuando esta condición sea exigible de acuerdo con la legislación española. A este respecto hay que recordar que el cumplimiento de estos requisitos se convertirá efectivamente en una condición cuyo cumplimiento deberá acreditarse para la certificación de biocarburantes (artículo 7.3 de la Orden ITC/2877/2008), por lo que se entiende procedente esta propuesta toda vez que, de lo contrario, podría asignarse cantidad a una planta que no contribuyera al cumplimiento de esos requisitos en la parte que le fuera atribuible en la correspondiente cadena de custodia, perjudicando o impidiendo directamente la acreditación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad por parte de los sujetos obligados.

Si a la fecha de publicación de la OM no existiera aún un régimen nacional de sostenibilidad que permitiera concretar las condiciones exigibles a las plantas para las que se ha solicitado asignación de cantidad, se propone la inclusión de un inciso nuevo en el artículo 4.1 con la siguiente redacción:

- *“Declaración responsable del titular de la planta de que ésta cumplirá cuantas obligaciones formales y materiales le fueran exigibles de acuerdo a la normativa de aplicación que permitieran la acreditación por parte de los sujetos obligados del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes de las condiciones relativas a la sostenibilidad del biodiésel producido en su planta”.*

Otro requisito que se entiende necesario añadir al listado del artículo 4.1 del Proyecto de OM es el referente al compromiso de cumplimiento de las obligaciones resultantes del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes.

Efectivamente, el artículo 2.1 del Proyecto de OM configura la asignación de cantidades de producción de biodiésel como una condición general más (que se añade a las ya existentes en el artículo 7.3 de la Orden ITC/2877/2008) que deberá ser acreditada para poder computar el biodiésel vendido por los sujetos obligados para el cumplimiento de sus obligaciones de venta de biocarburantes durante el periodo de vigencia del procedimiento de asignación.

Para que la CNE, como Entidad de Certificación de Biocarburantes, pueda verificar el cumplimiento de esta obligación, es decir, para certificar únicamente volúmenes de biodiésel procedente de plantas con cantidad asignada y no certificar volúmenes procedentes de una misma planta por encima de la cantidad anual que le hubiera sido asignada, es preciso que los titulares de plantas o unidades de producción con cantidades asignadas estén dados de alta o sean titulares de una Cuenta de Certificación en SICBIOS, según corresponda, y faciliten a la CNE la información en la forma y con la periodicidad necesaria. En definitiva, los titulares de las plantas deberían necesariamente formar parte del sistema de certificación cuya gestión se ha encomendado a la CNE. Por ello se propone la inclusión del siguiente nuevo requisito en el artículo 4.1:

- *“Declaración responsable del titular de la planta comprometiéndose a cumplir cuantos requisitos le fueran exigibles en relación con el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, regulado en la Orden ITC/2877/2008 y desarrollado en las Circulares 2/2009, de 26 de febrero y 1/2010, de 25 de marzo, de la Comisión Nacional de Energía y en las normas que las sustituyan, modifiquen o complementen”.*

Finalmente, con carácter general, en distintos escritos de observaciones se ha planteado la conveniencia de reforzar o aligerar determinados requisitos para que el titular de una planta pueda solicitar la asignación de cantidades de producción de biodiésel.

Así, en cuanto a la solvencia económico-financiera de los titulares de las plantas, UPI propone reforzar este requisito (que asimismo aparece entre los criterios de asignación, como luego se verá) mediante la exigencia de disponer de financiación asegurada (créditos bancarios o capital totalmente desembolsado) y plazos de puesta en marcha admisibles, mientras que APPA propone eliminarlo salvo que se permitiera valorarlo *ex post*, es decir, considerando que ya se ha recibido la cuota solicitada, en atención a que gran parte de las plantas de biodiésel españolas tienen seriamente amenazada, actualmente, su sostenibilidad económica.

AOP, por su parte, considera que dado que el sistema obliga a la adquisición de volúmenes a plantas concretas, el procedimiento debería asegurar que las mismas están en condiciones de suministrarlas ya que, en caso contrario, se verían afectados los propios operadores.

Con las salvedades y matizaciones anteriormente expuestas, se considera que los requisitos incluidos en el artículo 4 del Proyecto de OM están definidos adecuadamente, sin perjuicio de la necesidad de reforzar y clarificar la regulación de los supuestos de incumplimiento de las condiciones que dieron lugar a la asignación de una cuota tal y como se describe en este epígrafe.

A este respecto, el artículo 8 del Proyecto de OM ya contempla la obligación de los titulares de las plantas a las que se hubiera asignado cantidad de comunicar a la Dirección General de Política Energética y Minas la modificación de los datos aportados en el plazo máximo de un mes desde que éste se produjera. También confiere a dicha Dirección General y a la CNE la facultad de inspeccionar el cumplimiento de las obligaciones “*en cualquier momento*”.

Igualmente regula las consecuencias del incumplimiento cuando señala, en su apartado tercero, que si un productor de biodiésel con asignación de una cantidad incumpliera las condiciones exigidas o vendiese a los sujetos obligados a cumplir objetivos de biocarburantes una cantidad de biodiésel superior a la asignada según el procedimiento descrito en la OM, “*le será retirada su asignación, previa instrucción, en su caso, del correspondiente expediente y con audiencia del interesado*”.

A ello habría que añadir que las sanciones que se pudieran derivar de un eventual procedimiento sancionador, previstas en el artículo 9 del Proyecto de OM, resultan también un mecanismo eficaz de garantía para el sistema (sin perjuicio de lo que, respecto de dicho procedimiento sancionador, se señala en el epígrafe 4 de este Informe).

Sin embargo, es necesario poner de relieve que el incumplimiento, por parte de los beneficiarios del procedimiento de asignación de cantidades, de sus obligaciones correspondientes, no sólo alcanza al incumplidor, sino que también incumbe a los adquirentes de su producción en la medida en que no puedan computarse los volúmenes afectados para el cumplimiento de sus objetivos obligatorios de biocarburantes.

Por ello se propone que el incumplimiento de cualquiera de los requisitos fijados en el artículo 4, la venta de producción por encima de su cuota y el incumplimiento de los compromisos de puesta a disposición de las cantidades comprometidas con sus compradores, implique, además de la retirada de cuota y la aplicación del régimen sancionador, una exención para el sujeto o sujetos afectados por dicho incumplimiento de su obligación de acreditación de que el biodiésel se haya producido en una planta con cantidad asignada, en un volumen igual a aquél que no se pudiera acreditar como consecuencia del incumplimiento. De esta forma podría el sujeto obligado afectado adquirir la cantidad correspondiente fuera del sistema de cuotas por el volumen que se determine en el expediente abierto al efecto.

En consecuencia, se propone modificar el artículo 8.3 del proyecto de OM de la forma siguiente:

*“3. Si un productor de biodiésel con asignación de una cantidad para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes, incumpliera las condiciones exigidas, o vendiese a los sujetos obligados a cumplir objetivos de biocarburantes una cantidad de biodiésel superior a la asignada según el procedimiento descrito en la presente orden, o incumpliera los compromisos de puesta a disposición de las cantidades comprometidas con sus compradores, le será retirada su asignación, previa instrucción, en su caso, del correspondiente expediente y con audiencia del interesado.*

*Adicionalmente, los mencionados supuestos implicarán una exención para el sujeto o sujetos afectados por dichos incumplimientos, de su obligación de acreditación de que el biodiésel ha sido producido en una planta con cantidad asignada, en un volumen igual a aquél que no se pudiera acreditar como consecuencia del*

*incumplimiento. La cuantificación de dicho volumen se determinará en el expediente al que se hace referencia en el párrafo anterior*.

### **3.2.2 Sobre los criterios y la resolución del procedimiento de asignación**

En cuanto a los criterios de asignación, algunos miembros del Consejo Consultivo, como CLH, la Xunta de Galicia y UPI han expresado que sería conveniente especificar más los valores de los parámetros más importantes a considerar en la asignación o la forma de ponderación de los distintos criterios.

En efecto, en el artículo 5 se combinan criterios genéricos como la “*protección del medioambiente*” o la “*seguridad de suministro*” y ambiguos como el de la “*seguridad de abastecimiento del mercado petrolero*”, con otros más concretos como la “*viabilidad económica-financiera de la planta*” o su “*capacidad productiva anual de biodiésel*”, sin que se aporten parámetros que permitan aclarar o concretar los primeros ni evaluar o ponderar la medición de los segundos.

Se puede alegar que algunos de estos criterios tienen relación directa con los requisitos relacionados en el artículo 4 para participar en el procedimiento de asignación, lo que haría innecesaria su concreción. Así, se podría interpretar que la viabilidad económico-financiera se valorará en función de los balances auditados de los tres últimos ejercicios y del informe de solvencia a los que se hace referencia en el inciso octavo del apartado 1 del citado artículo. La protección del medioambiente podría valorarse en base a las inversiones efectuadas para la adopción de medidas para el cumplimiento de la normativa medioambiental y, quizá, de las inversiones para mejorar la eficiencia energética. Más clara es la conexión (reconocida mediante remisión expresa a los artículos 3 y 4 del Proyecto de OM) entre el criterio de capacidad productiva con la documentación exigida en la solicitud relativa a dicha capacidad<sup>9</sup>.

No sucede lo mismo con los criterios de seguridad de abastecimiento del mercado petrolero (que necesitaría mayor grado de concreción) ni con el de garantía de suministro (para el que se hace una remisión genérica a los artículos de la Ley de Hidrocarburos que lo regulan).

---

<sup>9</sup> Sin perjuicio de lo dicho en el epígrafe anterior sobre la conveniencia de una mayor congruencia con el tipo de capacidad a tener en cuenta.



Pero incluso en el caso de la primera categoría de criterios sería oportuno apuntar los parámetros que permitan conocer cómo se van a valorar, para adjudicar cantidades, las distintas solicitudes. Por ejemplo, en el caso de la capacidad de producción, si hubiera solicitudes que cumplieran los requisitos exigidos que sumaran más de los 5 millones de toneladas definidas como volumen máximo del procedimiento, ¿se prorratearán cantidades entre las solicitudes? ¿se ordenarán las solicitudes (de forma ascendente o descendente) en función de la capacidad declarada hasta agotar el nivel máximo?.

También es oportuno aclarar si los criterios están listados conforme a un orden jerárquico de modo que la protección del medioambiente tendría una ponderación mayor que la garantía de suministro y ésta mayor que la seguridad de abastecimiento del mercado petrolero o si, por el contrario, todos los criterios se valorarán con la misma ponderación.

En definitiva, se comparte la opinión expresada por algunos miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos sobre la conveniencia de precisar más el contenido de los distintos criterios de asignación para añadir más objetividad y transparencia al procedimiento de adjudicación. En este sentido, desde un punto de vista jurídico-formal, hay que recordar que tal y como se indica en el primer párrafo del artículo 5, la orden constituye la propia convocatoria, por lo que, de conformidad con la normativa y jurisprudencia de aplicación, deberían fijarse la definición y la puntuación de los criterios de evaluación (baremos).

Con esta misma finalidad se recogen a continuación algunas propuestas.

En relación con la garantía de suministro, como señala el Gobierno de Aragón y por las razones apuntadas en el epígrafe 3.1 de este Informe, se estima oportuno incluir como criterio de asignación el ratio que las materias primas cultivadas en territorio español o comunitario tuvieran sobre el total de los aprovisionamientos de materias primas de la planta para la que solicita cantidad, a cuyo efecto sería necesario incluir dicha información entre los requisitos a cumplir por los solicitantes.

En cuanto a la protección del medioambiente, también se ha señalado anteriormente que el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad en la parte atribuible a la planta de producción (básicamente reducción de emisiones y obligaciones formales derivadas de la

cadena de custodia) debería ser tenido en cuenta (en la forma en que lo permita el calendario de transposición de la Directiva 2009/28/CE) para valorar este criterio.

Respecto a la resolución del procedimiento, el artículo 6 del Proyecto de OM establece el plazo de 30 días naturales, desde su entrada en vigor, para la presentación de las solicitudes de asignación de cantidad (apartado 1), señala que las cantidades se asignarán para los años 2011 y 2012 sin perjuicio de las posibilidades de prórroga y de convocatoria de un nuevo procedimiento (apartado 2), define la composición de la Comisión de Evaluación de las solicitudes (apartado 3) y prevé que el listado de cantidades asignadas se apruebe por resolución motivada del Director General de Política Energética y Minas (DGPEM) y se publique en el BOE (apartado 4).

Sobre estas previsiones se pueden hacer los siguientes comentarios.

En primer lugar, en cuanto a la duración del periodo de presentación de solicitudes, tal como apuntan CLH y UPI, se entiende que el plazo de 30 días es muy reducido teniendo en cuenta el volumen y naturaleza de la documentación a presentar y los requisitos que es preciso justificar. Por ello se estima que debería ampliarse al menos a 60 días, como ocurre en el caso del sistema portugués de asignación de cantidades.

En segundo lugar, quizá no fuera innecesario precisar que aunque las cantidades se asignen para los años 2011 y 2012, ello no implica que las cantidades sean iguales para ambos ejercicios. Así, las cantidades correspondientes a 2011 se podrán calcular en base anual pero necesariamente deberán prorratearse en función de la fecha en la que comience a ser exigible la obligación de acreditación dentro de dicho año.

En tercer lugar, se debería analizar si se cumplen las condiciones necesarias para exigir la publicación tanto del procedimiento de convocatoria como del listado de las cantidades asignadas a cada planta en el Diario Oficial de la Unión Europea. A tal efecto, debería tomarse en consideración el alcance de la convocatoria del procedimiento concursal que se efectúa mediante la aprobación y publicación de la orden y los destinatarios de tal convocatoria.

En cuarto lugar, en opinión de la CNE, debería concretarse también el plazo máximo para la emisión de la resolución de la DGPEM con el listado de cantidades a partir de la finalización del plazo para la presentación de las solicitudes.

Finalmente, en aras a la transparencia del procedimiento podría ser conveniente que también se publicara la resolución administrativa en virtud de la cual se acuerde la retirada de asignación a una planta, por los motivos previstos en el artículo 8.3 del Proyecto de OM.

### **3.2.3 Sobre la entrada en vigor a efectos del cómputo de la obligación de venta de biocarburantes**

Varios miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos (concretamente, AOP, CLH y UPI), proponen un retraso en la entrada en vigor del sistema de cuotas a partir de la fecha de publicación en el BOE de la Orden Ministerial.

A este respecto, cabe recordar que la disposición final segunda del Proyecto de OM ya prevé que la resolución que apruebe el listado de las cantidades de producción de biodiésel fijará la fecha a partir de la cual únicamente el biodiésel objeto de dicha asignación computará para el cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes.

Entre los criterios que se mencionan en varios escritos de observaciones para la determinación de dicho plazo, se encuentran el tiempo que medie entre la negociación de contratos de suministro de materias primas y la puesta en mercado del biodiésel producido a partir de ellas, el respeto de los contratos de aprovisionamiento de los operadores actualmente en vigor o el volumen de existencias de biodiésel que ya hayan entrado en las instalaciones de almacenamiento o que estén almacenados en las propias plantas de producción y estén pendientes de salir al mercado.

Todos estos criterios, en opinión de esa Comisión, deberían ser tenidos en cuenta en la determinación del periodo de inaplicabilidad de la obligación de acreditación para el cómputo de la obligación de venta desde la publicación de la resolución de la DGPEM. En relación a los dos primeros, no dispone esta Comisión de la información que le permitiera cuantificar dicho plazo dado que se deriva de documentos contractuales a los que no

tiene acceso. Es previsible sin embargo que la documentación que habrán de presentar los solicitantes (especialmente la referida en su inciso duodécimo) incluya datos que permitan estimar el mismo.

Sí se pueden hacer algunos comentarios sobre el último criterio (existencias de biodiésel). El primero es que se considera preferible establecer este periodo de inaplicabilidad a fin de dar salida a las existencias de biodiésel adquiridas (o producidas) antes de la entrada en vigor del procedimiento de asignación que la alternativa, también posible, de fijar una excepción a la obligación de acreditación por el importe de dichas existencias, no sólo por su menor complejidad, sino sobre todo porque parece previsible que, en cualquier caso, se debiera establecer dicho periodo de inaplicabilidad en función de los otros dos criterios.

El segundo, referido a la cuantificación de dichas existencias, es que el volumen medio de existencias de biodiésel en el balance declarado en el sistema de certificación de biocarburantes fue equivalente a unos 2,4 meses de consumo en 2009 y a 1,8 meses en 2010 (periodo enero-septiembre, con datos provisionales), por lo que se estima razonable prever por este concepto un periodo mínimo de 2 meses desde la publicación de la resolución hasta la exigencia de la obligación de acreditación para permitir la salida al mercado de las existencias de FAME embalsadas en el sistema a la fecha de dicha publicación.

Por último, para la determinación de la fecha a partir de la cual sólo el biodiésel objeto de asignación computará para el cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes se habrían de tener también en cuenta los plazos señalados en el presente Informe para la adaptación normativa (circulares de desarrollo) y operativa (sistema SICBIOS) necesarios para la verificación por parte de la CNE del cumplimiento de dicha obligación.

Adicionalmente, habría que tener en cuenta la reflexión aportada por APPA para la extensión del periodo de dos años derivado del plazo de puesta en marcha del procedimiento.

### **3.3 Sobre los efectos sobre el vigente sistema de certificación de biocarburantes**

De acuerdo con el apartado primero del artículo 2 del Proyecto de OM, será condición necesaria para la certificación de cantidades de biocarburantes acreditar que el biodiésel ha sido producido en su totalidad en plantas con cantidad asignada, remitiéndose al artículo 7.3 de la Orden ITC/2877/2008.

Es decir, la acreditación de que el biodiésel vendido procede de una de las plantas a las que se haya asignado cantidad de producción de biodiésel se convierte en una condición general más cuyo cumplimiento habrá de verificar la CNE para expedir certificados de biocarburantes en diésel, por lo que la entrada en vigor de la OM tiene un efecto muy directo sobre las actuaciones de esta Comisión en cuanto Entidad de Certificación de Biocarburantes.

En concreto, la verificación de la citada condición obligará a modificar, tanto desde el punto de vista normativo como operativo, el vigente sistema de certificación de biocarburantes. En cuanto al ámbito normativo, será preciso actualizar la Circular 2/2009, de 26 de febrero, de la CNE<sup>10</sup> para desarrollar el nuevo conjunto de obligaciones que se derivan del Proyecto de OM.

Es previsible que la determinación de las reglas de imputación entre los sujetos obligados de volúmenes de biodiésel por planta de producción en los supuestos, mayoritarios, de almacenamiento indiferenciado sea uno de los aspectos más complejos que habrán de ser abordados por esta regulación de desarrollo, especialmente cuando se almacenen cantidades que hubieran sido objeto de asignación indiferenciadamente junto con cantidades no certificables.

En todo caso, a fin de asegurar la habilitación de la CNE para llevar a cabo dicho desarrollo normativo sería necesaria la inclusión en el Proyecto de OM de una disposición final con el siguiente tenor:

---

<sup>10</sup> Circular 2/2009, de 26 de febrero, de la Comisión Nacional de Energía, por la que se regula la puesta en marcha y gestión del mecanismo de fomento del uso de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte.

*“La Comisión Nacional de Energía podrá dictar circulares de desarrollo en ejercicio de sus funciones de entidad de certificación para concretar los aspectos que de la presente orden se pudieran derivar a los efectos del sistema de certificación regulado en la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre, cuya gestión tiene encomendada”*

En cuanto al ámbito operativo, también será necesario modificar el sistema de información para la certificación de biocarburantes (y consecuentemente las Instrucciones de SICBIOS<sup>11</sup>), al menos, en los siguientes aspectos:

- Individualización de la información de producción por planta de producción.
- Trazabilidad de las cantidades producidas a fin de hacer corresponder las cantidades asignadas por planta con los volúmenes vendidos por los sujetos obligados.
- Nuevas necesidades de verificación de la información reportada por los sujetos obligados, tanto en relación con los datos remitidos por otros sujetos obligados como con la información enviada por los sujetos de verificación del mecanismo de fomento.
- Control del volumen de producción por planta para evitar la certificación de volúmenes de biodiésel por encima de la cantidad máxima anual asignada.

Se estima que la adaptación del sistema SICBIOS para tener en cuenta las modificaciones derivadas del procedimiento de asignación de cuotas requerirá un plazo aproximado de 4 meses, que habrán de tenerse en cuenta para la puesta en marcha efectiva de la obligación de acreditación.

Adicionalmente, con la misma finalidad de conseguir una adecuada integración del procedimiento de asignación de cantidades con el vigente mecanismo de fomento, se efectúan varios comentarios sobre el artículo 7 del Proyecto de OM (*“Informes periódicos”*).

En el apartado 1 de este precepto se regula la obligación de los productores de biodiésel con asignación de cantidad de remitir cada año, en el mes de octubre, al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC) y a la CNE determinada información (cantidades producidas, empresas compradoras, controles de calidad, proveedores de materias primas) referida a la actividad de sus plantas en *“los doce meses anteriores”*.

---

<sup>11</sup> Instrucciones del sistema de certificación de biocarburantes y otros combustibles renovables con fines de transporte (SICBIOS), aprobadas por el Consejo de Administración de la CNE con fecha 17 de septiembre de 2009.

El incumplimiento de esta obligación llevaría aparejadas las mismas consecuencias que el de cualquier otra condición exigida a los solicitantes (retirada de asignación previa instrucción del correspondiente expediente y eventual inicio de expediente sancionador), dado que el compromiso de remisión de este informe anual es uno de los requisitos listados en el artículo 4.1 del Proyecto de OM, en relación con lo previsto en el artículo 8.3 antes comentado.

Pues bien, si lo que se pretende es que esta información pueda ser tenida en cuenta a efectos de la certificación de biocarburantes, resultaría necesario modificar el citado artículo 7.1 en dos aspectos.

El primero, en cuanto a la fecha de remisión, a fin de hacerla coincidir con la fecha máxima para la presentación de las solicitudes de anotación de certificados prevista en el artículo 12.1 de la Orden ITC/2877/2008, esto es, el 1 de abril (en lugar del 1 de octubre) para que pueda tener consecuencias a efectos de la certificación el hecho de que de dicha información periódica se deduzca que no se han cumplido las condiciones exigidas en relación con el sistema de cuotas o que un productor haya vendido a los sujetos obligados una cantidad superior a la asignada.

El segundo, es que la información debería estar referida al año natural anterior (o a la parte proporcional del año natural anterior respecto a la que se haya asignado una cuota al productor), en vez de a los doce meses anteriores a la fecha de remisión tal como indica el Proyecto de OM, dado que el sistema de certificación se basa en el cómputo de las obligaciones respectivas en cada año natural.

Otro comentario que procede hacer en relación con esta obligación de remisión de informes, es que buena parte de su contenido ya está recogido en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes, concretamente en la Circular 2/2009 de la CNE y en las Instrucciones de SICBIOS, de modo que las cantidades de biodiésel producidas, las empresas a quienes se vende la producción y la información relativa al tipo de materia prima, país de origen, cantidad y naturaleza de la materia prima ya está siendo remitida a la CNE a través de SICBIOS, con carácter mensual y/o anual, según los casos.

A este respecto se comparte lo apuntado por APPA en cuanto a la necesidad de armonización de las obligaciones de información derivadas del Proyecto de OM con las ya

existentes en la normativa de la CNE con objeto de evitar redundancias, para lo cual, al menos en lo referente a la información que se ha de dirigir a la CNE (el MITyC también es destinatario de este informe) se buscará por la vía del desarrollo normativo antes aludido evitar dichas redundancias y exigir tan sólo aquella información que sirva para completar la que actualmente se viene recibiendo hasta completar las contenidas en el Proyecto de OM.

Finalmente, otra de las consecuencias que llevaría aparejada la introducción del procedimiento de asignación de cantidades en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes es que dejaría de tener justificación la verificación de la condición consistente en que las mezclas de biocarburantes con carburantes de origen fósil se haya realizado en Estados miembros de la Unión Europea (letra b) del apartado tercero del artículo 7 de la Orden ITC/2877/2008)<sup>12</sup>. Por lo tanto, procedería incluir una disposición derogatoria con la siguiente redacción:

*“Con la entrada en vigor de esta orden quedará sin efecto y dejará de ser exigible la acreditación de la condición general establecida en la letra b) del apartado 3 del artículo 7 de la Orden ITC/2877/2008, de 9 de octubre”.*

### **3.4 Sobre las peculiaridades de los territorios extrapeninsulares**

Diversos escritos de observaciones recibidos en la CNE sobre el Proyecto de OM vienen a proponer un régimen especial para las ventas de biocarburantes en las Islas Canarias, Ceuta y Melilla en relación, por un lado, con la aplicación de un mecanismo de flexibilidad en el cómputo de la obligación individual de biocarburantes en gasolina y, por otro, en lo referente a la exclusión del procedimiento de asignación de cantidades de producción en dichos territorios.

En cuanto a la flexibilización de la obligación de biocarburantes en gasolina, el Informe 36/2010 de la CNE sobre el Proyecto de RD por el que se fijaban objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013 antes citado, recogía las observaciones de UPI y de DISA solicitando que se tuvieran en consideración las peculiaridades de Canarias, Ceuta y Melilla y *“se eliminara para las gasolinas (...) la aplicación del*

---

<sup>12</sup> En el entendido de que esta previsión sólo afectaba en la práctica a las mezclas de biodiésel con gasóleo de automoción.



*porcentaje mínimo por grupo de producto*” de forma que, manteniendo el objetivo global, se flexibilizara la obligación de venta de biocarburantes *“permitiendo aplicar certificados de biodiésel al objetivo mínimo para la gasolina”*. Lo anterior era asimismo reclamado por el Gobierno de Canarias.

En el mencionado Informe, la CNE argumentaba que, si bien era cierto que en el Proyecto de RD se fijaban los objetivos mínimos obligatorios tanto individuales para cada categoría de biocarburante (susceptibles de ser mezclados con gasolina y con gasóleo) como globales exigibles a partir de 2011, también lo era que la regulación del mecanismo a través del cual se podía acreditar el cumplimiento de estos objetivos se contiene en la Orden ITC/2877/2008 a la que se remitía en repetidas ocasiones el propio Proyecto de RD y en la que, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional decimosexta de la Ley de Hidrocarburos, se regula un sistema de certificación que incluye mecanismos de flexibilidad para garantizar la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos.

Se entendió por tanto que sería en dicha OM donde adquiriría más sentido la introducción, en su caso, de cuestiones como la reclamada en relación con la flexibilización de las obligaciones en el ámbito territorial extrapeninsular, aprovechando además en este sentido el proceso formalmente abierto para su modificación.

Ahora, con ocasión de la tramitación del presente Proyecto de OM, se han recibido diversas observaciones (DISA, UPI, Gobierno de Canarias y AOP) que inciden en lo ya expuesto o aportan nuevos comentarios sobre esta cuestión, coincidentes en exponer razones de eficiencia para justificar un mayor o menor grado de flexibilidad<sup>13</sup> en el cumplimiento de la obligación de biocarburantes en gasolina.

Estas razones vendrían a concretarse en el hecho de que en las Islas Canarias no existen plantas de bioETBE y la logística para la mezcla directa de bioetanol resulta ineficiente, lo cual determina que la única forma de incorporación de biocarburantes susceptibles de ser mezclados con gasolina sea mediante la importación de gasolina formulada con bioETBE.

---

<sup>13</sup> Mientras UPI, DISA y el Gobierno de Canarias solicitan aplicar sin restricciones certificados de biocarburantes en diésel al cumplimiento de la obligación de biocarburantes en gasolina, AOP solicita *“una obligación mínima alineada con la realidad habida en 2010”* teniendo en cuenta que a partir de dicho año el cumplimiento de los objetivos de biocarburantes en gasolina no puede cumplirse sólo con bioETBE.

Por otra parte, la distinta cuantía del Impuesto Especial de Hidrocarburos y del Impuesto sobre Combustibles Derivados del Petróleo en Canarias implicaría, según los argumentos aportados, que, mientras que en la Península el extracoste de los biocarburantes resultaría aproximadamente compensado por el tipo cero del Impuesto Especial de Hidrocarburos, en Canarias el tipo cero del Impuesto sobre Combustibles Derivados del Petróleo compensa en menor medida el sobrecoste asociado a los biocarburantes.

Adicionalmente, los sujetos obligados que tuvieran un porcentaje más elevado de ventas en la Península resultarían beneficiados, ya que un operador que comercializara producto tanto en la Península como en Canarias podría incorporar una menor proporción de biocarburantes en Canarias compensándolos con los certificados obtenidos por las ventas en la Península.

Tanto DISA como UPI y el Gobierno de Canarias razonan, además, que la flexibilización propuesta permitiría disminuir la desventaja económica que supone para los operadores tener que compensar su déficit de certificados de biocarburantes en gasolinas con pagos compensatorios.

Los anteriores argumentos serían en esencia de aplicación, como se ha apuntado, asimismo a Ceuta y Melilla.

En opinión de la CNE, las inversiones para la instalación de infraestructuras de mezcla directa de bioetanol con gasolina no encuentran efectivamente justificación en términos económicos en territorios fragmentados con bajo volumen de consumo en los que además, como apunta UPI, existen restricciones normativas para el transporte de bioetanol entre islas.

Estas circunstancias geográficas y de mercado diferenciales impiden agotar las posibilidades previstas por las especificaciones técnicas vigentes para la incorporación de bioetanol en las gasolinas comercializadas en dichos ámbitos territoriales, aumentando consecuentemente el grado de dificultad para el cumplimiento de los objetivos de venta de biocarburantes para aquellos sujetos obligados con ventas de gasolina en Canarias, Ceuta y Melilla, especialmente tras la entrada en vigor del RD antes mencionado.

Sin embargo, lo anterior no puede confundirse con la imposibilidad de comercialización de bioetanol en las Isas Canarias. De hecho, en 2009 (último periodo del que se dispone de datos de ventas desagregadas por Comunidad Autónoma) se vendieron 14.460 m<sup>3</sup> de bioetanol como fracción renovable de bioETBE en Canarias, lo que equivalió a un 1,34% en contenido energético del total de gasolinas de automoción comercializadas en ese periodo (frente a una obligación de biocarburantes en gasolina en dicho ejercicio del 2,5%).

Por lo tanto, la aplicación, en su caso, de un mecanismo de flexibilidad en el cómputo de la obligación de biocarburantes en gasolina en Canarias debería tener carácter de exención parcial y sin afectar en ningún caso al cumplimiento del objetivo global.

Además, no se puede olvidar que el cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes no sólo puede verificarse mediante el cómputo de los certificados correspondientes a las ventas de biocarburantes de cada sujeto obligado (las realizadas en Canarias y, además, en el caso mayoritario de sujetos que operan tanto en Canarias como en el resto del territorio nacional, mediante las ventas realizadas fuera de Canarias), sino también mediante transferencias de certificados de biocarburantes en gasolina por parte de otros sujetos obligados y/o mediante la realización de pagos compensatorios (con los límites establecidos en el artículo 11.3 de la Orden ITC/2877/2008).

A este respecto, hay que indicar que todas las compañías que comercializaron gasolina en el territorio canario en 2009 cumplieron, por alguno de los medios mencionados, su objetivo del 2,5% de biocarburantes en gasolina, incluidas aquéllas que sólo comercializaron gasolina en Canarias y, por tanto, no pudieron compensar con mayores volúmenes de bioetanol en el resto del territorio nacional, las menores ventas de biocarburantes en Canarias.

No obstante, también es cierto que el coste asociado al cumplimiento mediante pagos compensatorios es más alto que el derivado del cumplimiento mediante el cómputo de los certificados anotados en cuenta. En este sentido, es relevante que el porcentaje de los pagos compensatorios (medido en términos de déficit de certificados) sobre el número de certificados que hubieran debido obtenerse para alcanzar el objetivo del 2,5% correspondiente a las ventas sólo en Canarias (15%) es muy superior al porcentaje medio

que los pagos compensatorios han supuesto, a nivel sectorial, en toda España, sobre el cumplimiento de la obligación de biocarburantes en gasolina (3,6%).

Es decir, que el cumplimiento del objetivo de biocarburantes en gasolina presenta un mayor grado de dificultad, por las circunstancias diferenciales descritas, para los sujetos obligados que venden gasolina en Canarias. Esta conclusión queda refrendada con los datos de ventas de bioetanol por Comunidad Autónoma, que muestran que las ventas en Canarias alcanzaron tan sólo, como se ha dicho, un 1,34% en contenido energético del total de gasolinas de automoción comercializadas en dicho ámbito territorial, muy lejos de la segunda Comunidad Autónoma con porcentaje más bajo (Castilla-La Mancha, con un 2,41%).

En definitiva, se comparte la procedencia de introducir un mecanismo de flexibilidad para el cumplimiento del objetivo individual de biocarburantes en gasolina para aquellos sujetos obligados que vendan gasolina en la Comunidad Autónoma de Canarias, Ceuta y Melilla por su carácter periférico, pero sólo parcial y sin afectar en ningún caso al cumplimiento del objetivo global.

Para la determinación de dicho porcentaje podría resultar admisible el objetivo del ejercicio 2009 (2,5%), dado que se demostró alcanzable por todos los sujetos obligados afectados. No obstante, teniendo en cuenta el mayor peso relativo que para dichos sujetos obligados tuvieron los pagos compensatorios en el cumplimiento de la obligación y el consiguiente mayor impacto económico asociado a ese cumplimiento, se propone un porcentaje de cumplimiento mínimo del 2% (resultante de descontar el peso de dichos pagos compensatorios del objetivo del 2,5%) exclusivamente sobre las ventas de gasolina<sup>14</sup> en los ámbitos territoriales de Canarias, Ceuta y Melilla, pero manteniendo en todo caso el objetivo global de ventas de biocarburantes.

A tal efecto, se propone incluir un apartado segundo<sup>15</sup> en la disposición adicional tercera del Proyecto de OM con la siguiente redacción:

*“2.- Se añade una disposición adicional única con la siguiente redacción:*

---

<sup>14</sup> De acuerdo con la definición del artículo 4 de la Orden ITC/2877/2008.

<sup>15</sup> El primero sería el ya existente dedicado a regular los pagos compensatorios en 2010.

Los sujetos obligados con ventas o consumos de gasolinas en la Comunidad Autónoma de Canarias, Ceuta o Melilla deberán acreditar anualmente ante la entidad de certificación de biocarburantes la titularidad de un número de certificados que permitan el cumplimiento de los siguientes objetivos:

A) Por las ventas o consumos en los citados ámbitos territoriales, en base a la siguiente fórmula:

$$OBG_{Cin} = CBG_{Cin} / G_{Cin}$$

Donde,

$OBG_{Cin}$  indica el objetivo de biocarburantes en gasolina que deberá ser acreditado por el sujeto obligado  $i$ -ésimo en el año  $n$  correspondiente al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, Ceuta y Melilla, que será del 2%.

$CBG_{Cin}$  es la cantidad de certificados de biocarburantes en gasolina del año  $n$  titularidad del sujeto obligado  $i$ -ésimo correspondientes a las ventas o consumos en dicho ámbito territorial.

$G_{Cin}$  es la cantidad de gasolinas vendidas o consumidas de acuerdo a lo establecido en el artículo 3, por el sujeto obligado  $i$ -ésimo en el año  $n$  en los citados territorios, expresada en toneladas equivalentes de petróleo (tep). Esta cantidad incluirá las mezclas de biocarburantes con gasolina de origen fósil, así como las cantidades de biocarburantes puros susceptibles de ser mezclados con gasolinas.

B) Por las ventas o consumos en el resto del territorio nacional:

$$OBG_{pin} = CBG_{pin} / G_{pin}$$

Donde,

$OBG_{pin}$  indica el objetivo de biocarburantes en gasolina que deberá ser acreditado por el sujeto obligado  $i$ -ésimo en el año  $n$  correspondientes al ámbito territorial distinto de la Comunidad Autónoma de Canarias, Ceuta y Melilla, que coincidirá con el objetivo porcentual general de biocarburantes en gasolina exigible en el año  $n$ .

$CBG_{pin}$  es la cantidad de certificados de biocarburantes en gasolina del año  $n$  titularidad del sujeto obligado  $i$ -ésimo correspondientes a las ventas o consumos correspondientes al ámbito distinto de la Comunidad Autónoma de Canarias, Ceuta y Melilla.

$G_{pin}$  es la cantidad de gasolinas vendidas o consumidas de acuerdo a lo establecido en el artículo 3, por el sujeto obligado  $i$ -ésimo en el año  $n$  correspondientes al ámbito distinto de la Comunidad Autónoma de Canarias, Ceuta y Melilla, expresada en toneladas equivalentes de petróleo (tep). Esta cantidad incluirá las mezclas de biocarburantes con gasolina de origen fósil,

*así como las cantidades de biocarburantes puros susceptibles de ser mezclados con gasolinas.*

*Para estos sujetos obligados  $OBG_{in}$  y  $CBG_{in}$ , a los efectos del artículo 11, se calcularán conforme a las siguientes fórmulas:*

$$OBG_{in} = \frac{OBG_{pin} \times G_{pin} + OBG_{cin} \times G_{cin}}{G_{pin} + G_{cin}}$$

$$CBG_{in} = CBG_{pin} + CBG_{cin}$$

Finalmente procede recordar dos aspectos. En primer lugar, que, tal como se señalaba en el Informe CNE 36/2010, el reconocimiento de este mecanismo exige que el RD por el que se fijan objetivos obligatorios de biocarburantes para los años 2011, 2012 y 2013 incluya una previsión expresa de habilitación al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para introducir excepciones o mecanismos de flexibilidad de carácter territorial en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes.

En segundo lugar, que la aceptación de esta propuesta implicaría adaptar el mecanismo de certificación, habilitando en SICBIOS las funcionalidades que permitieran individualizar la información necesaria para hacer los cálculos que se proponen en este epígrafe lo que afectaría a los algoritmos de cálculo actuales y a múltiples formularios de remisión de información. Se estima que la implantación de estas actualizaciones requeriría un plazo de 4 meses desde la entrada en vigor de la OM que habrá de tenerse en cuenta para la puesta en marcha del sistema.

El segundo ámbito para el que se ha solicitado un régimen especial para los territorios extrapeninsulares de Canarias, Ceuta y Melilla es el referente al procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiésel.

Concretamente, DISA y UPI recuerdan que no se dispone en dichos territorios de plantas de fabricación de biodiésel (ni proyectos cuyo grado de ejecución cualifique para optar al sistema de cuotas) por lo que sería preciso importar el biodiésel desde las plantas con cantidad asignada, con el consiguiente sobrecoste de flete. UPI argumenta adicionalmente que dado que el consumo del gasóleo A en estos territorios es inferior al 5% del consumo nacional, la exención tampoco implicaría una alteración significativa.

Por otra parte, en los citados escritos de observaciones, se recuerda que en la Comunidad Autónoma de Canarias es de aplicación un régimen económico fiscal diferenciado del resto del Estado español, denominado Régimen Económico Fiscal de Canarias (REF)<sup>16</sup>, orientado a crear un conjunto de medidas económicas y fiscales para facilitar el desarrollo económico del Archipiélago, en base al cual se debería excluir la aplicación del procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiésel en esta Comunidad.

Por tanto, proponen que, para la certificación de biocarburantes, estén exentas del requisito de acreditación de que el biodiésel ha sido producido en su totalidad en plantas con cantidad asignada, las cantidades de biodiésel puestas al mercado en los territorios extrapeninsulares de Canarias, Ceuta y Melilla.

Sin embargo, no parece que el procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiésel suponga ningún hecho diferencial en Canarias, Ceuta y Melilla para el cumplimiento de las obligaciones de venta de biocarburantes en relación con la situación actual, dado que la ausencia de plantas de producción en dichos territorios y la consiguiente necesidad de importar las cantidades de biodiésel son preexistentes a su entrada en vigor. Las restricciones adicionales en cuanto a la imposibilidad de aprovisionarse de fuentes distintas de las plantas a las que se asigne cantidad serían las mismas que para el biodiésel comercializado en el resto de territorio nacional.

La única razón, por tanto, que podría justificar la exclusión propuesta sería que el REF impidiera en efecto su aplicación, cuestión ésta que excede del ámbito de decisión de esta Comisión.

### ***3.5 Sobre los pagos compensatorios correspondientes a 2010***

El Proyecto de OM incluye una disposición adicional tercera por la que se modifica la Orden ITC/2877/2008 a fin de introducir para el año 2010 de forma transitoria y

---

<sup>16</sup> DISA y UPI, en concreto, adjuntan a sus observaciones un “Dictamen de Garrigues sobre los efectos que la aplicación del Régimen Económico Fiscal de Canarias (REF) tendría sobre la posible aprobación de dos borradores de normas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en relación a la actividad de los operadores canarios”.

excepcional “unos pagos compensatorios especiales”, según se definen en la Exposición de Motivos.

Esta novedad se materializa mediante la introducción de una nueva disposición transitoria segunda en la Orden ITC/2877/2008, que con el nombre de “Pagos compensatorios correspondientes al año 2010” introduce para este ejercicio, como única novedad respecto al régimen de pagos compensatorios establecido con carácter general en la citada Orden, una modificación en el cálculo del importe que corresponderá abonar en concepto de pago compensatorio a los sujetos obligados que tuvieran déficit de certificados para el cumplimiento de su obligación global en dicho ejercicio.

En concreto, se diferencian dos importes para dichos pagos. Uno correspondiente a los certificados que faltaran hasta llegar al 4,78% (en contenido energético) del total de carburantes de automoción vendidos por el sujeto obligado en el ejercicio, que permanece en 350 € por certificado y otro por los certificados que excedieran del citado porcentaje pero faltaran para llegar al objetivo del 5,83%, que se fijan en 0 €. Es decir, se deja sin efecto económico el incumplimiento de la obligación global de biocarburantes en 2010 por encima del 4,78% y hasta el 5,83%.

Según la Exposición de Motivos de la OM esta modificación encuentra su justificación en atención al “contenido de biocarburantes que la legislación vigente ha permitido incorporar como aditivos a las gasolinas y gasóleos de automoción, considerando la fecha de entrada del Real Decreto 1088/2010, de 3 de septiembre”.

En efecto, el Informe 12/2010<sup>17</sup> de la CNE sobre el Proyecto de lo que luego sería el mencionado Real Decreto 1088/2010, de 3 de septiembre<sup>18</sup>, ya señalaba que el calendario de introducción del RD que debía permitir la incorporación de mayores contenidos volumétricos de biocarburantes en las gasolinas y gasóleos de automoción, agravado por la opción escogida para garantizar la disponibilidad de una “gasolina de protección” no haría posible el cumplimiento a nivel sectorial del objetivo global de venta de biocarburantes en España en 2010 y, además, dependiendo de la fecha concreta de

---

<sup>17</sup> Ref Web: 51/2010.

<sup>18</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.



inicio de la comercialización de los productos con nuevas especificaciones, podría también verse afectado el cumplimiento del objetivo individual de biocarburantes en gasolinas<sup>19</sup>.

Como ya señaló la CNE en ese Informe, el grado de dificultad para el cumplimiento del objetivo global de venta de biocarburantes en 2010, por razón del retraso en la entrada en vigor del RD que había de permitir la incorporación de los volúmenes de biocarburantes necesarios para cubrir ese objetivo, debería tener reflejo en el marco de fomento del uso de biocarburantes.

La CNE propuso al respecto rebajar en el propio RD (aprovechando su rango normativo, suficiente al efecto) los objetivos mínimos de venta o consumo de biocarburantes en España en el año 2010 o, alternativamente, buscar mecanismos regulatorios de integración del cómputo de la obligación de 2010 con la del (de los) siguiente(s) ejercicio(s), sin perjudicar lo dispuesto en la Ley de Hidrocarburos. La solución finalmente adoptada ha sido la modificación descrita de la Orden ITC/2877/2008 que en términos económicos equivaldría en la práctica a la primera de las opciones apuntadas.

Teniendo en cuenta lo dicho entonces, lo único procedente ahora sería valorar el umbral a partir del cual el incumplimiento del objetivo global no lleva aparejada la obligación de ingresar pagos compensatorios, a efectos de determinar si se ajusta o no a las ventas previsibles de biocarburantes en el año 2010.

Para ello, se ha reproducido el análisis realizado con ocasión de la elaboración del Informe 12/2010<sup>20</sup>, teniendo en cuenta ahora la fecha de entrada en vigor del Real Decreto 1088/2010 y con previsiones actualizadas de demanda de carburantes

---

<sup>19</sup> Concretamente, utilizando las hipótesis entonces más razonables, especialmente en cuanto a la fecha de inicio de comercialización de mezclas con mayores volúmenes de biocarburantes y las alternativas de formulación de gasolinas, no se estimaba que se pudiera superar un objetivo global del 5%.

<sup>20</sup> Este análisis se basaba en las previsiones de demanda de carburantes de automoción y de reparto de ventas por grado de gasolina, teniendo en cuenta, además, las restricciones regulatorias (porcentaje máximo admisible en términos volumétricos de FAME en gasóleo de automoción y de bioetanol y bioETBE en gasolinas) y físicas (instalaciones en las que es factible mezclar de forma directa bioetanol a las gasolinas) existentes durante el periodo de referencia.

(integrando los datos de ventas provisionales resultantes del sistema de certificación de biocarburantes). De este análisis resulta una estimación de ventas de biocarburantes en 2010 que permitirían alcanzar un objetivo global del 4,85%, porcentaje muy aproximado al valor fijado en el Proyecto de OM.

Estando por tanto de acuerdo, por las razones apuntadas, con la necesidad ineludible de introducir una mayor flexibilidad en el cumplimiento del objetivo global del ejercicio 2010, hubiera sin embargo resultado más apropiado haber utilizado la propuesta avanzada en el Informe CNE 12/2010 consistente en la reducción del mismo.

Esto es así porque la modificación que ahora se propone de la Orden ITC/2877/2008 podría tener ciertas implicaciones no fácilmente previsibles en relación con el fondo constituido con los pagos compensatorios y su reparto entre los sujetos con exceso de certificados y, por extensión, con el mercado de certificados de biocarburantes (tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda). Estas implicaciones, sin embargo, en caso de no adoptarse una reducción del objetivo global, habrían de valorarse en el marco general descrito que claramente justifica la introducción de medidas de flexibilidad en el cumplimiento de los objetivos de biocarburantes, sin perjuicio de que de la actividad supervisora del mercado de certificados pudieran resultar propuestas adicionales que permitieran mitigar efectos sobrevenidos.

#### **4 CONSIDERACIONES DE CARÁCTER FORMAL**

A continuación se ponen de manifiesto algunas consideraciones de carácter formal en relación con la redacción de la Exposición de Motivos y la parte dispositiva del Proyecto de OM:

1. No parece necesaria la referencia que en la Exposición de Motivos se hace a la habilitación a la Secretaría de Estado de Energía para actualizar los valores unitarios establecidos en el art. 11 de la Orden ITC/2877/2008, dado que es una orden ministerial (norma con igual rango que la que se pretende modificar) y no una resolución de la citada unidad administrativa la que procede a actualizar dichos valores.

2. En el segundo y cuarto párrafos de la Exposición de Motivos se recoge la habilitación competencial en la que se basa la aprobación de la orden objeto de este Informe. Sin embargo, debe insistirse en la necesidad de que se acredite que los objetivos y las normas contenidas en el Proyecto de OM se ajustan a las habilitaciones a las que se hace referencia en dicha Exposición de Motivos,
3. A diferencia de lo que se establece en los artículos 1 y 6.2 del Proyecto de OM, es la asignación lo que podría ser prorrogado por dos años (2013 y 2014) y no las cantidades asignadas.

Por ello, se debería sustituir en el artículo 1 la frase “...cantidades que podrán ser prorrogables ...” por “...asignación que podrá ser prorrogable...” y en el artículo 6.2 “...se podrán prorrogar las cantidades asignadas...” por “.....se podrá prorrogar la asignación...”.

4. En el artículo 4.1 del Proyecto de OM se señala que se recoge un listado de documentos. Sin embargo, el primer punto hace referencia a información y no tanto a documentos (razón social, ubicación de la empresa, titular de la planta, CIF, CAE y representante jurídico).

Respecto a la mención al “representante jurídico” en el primer inciso de dicho artículo, debe significarse que el artículo 32 de la Ley 30/1992<sup>21</sup>, regula la posibilidad de que los interesados puedan actuar por medio de representante, entendiéndose con éste las actuaciones administrativas. En el apartado 3 de dicho precepto se recoge la forma en la que deberá acreditarse tal representación. En este mismo sentido, debe señalarse que en lugar de indicar “los poderes del solicitante” resultaría más preciso concretar “los poderes otorgados a favor del representante”.

Finalmente, se pone de manifiesto que con la redacción taxativa que se recoge en el propio artículo 4.1 y sin la previsión específica de que el MITyC puede requerir otros

---

<sup>21</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

adicionales, los documentos recogidos en los distintos incisos son todos los posibles para la solicitud.

5. En el artículo 4.3 del Proyecto se señala que quedarán excluidos del procedimiento aquellos solicitantes que hayan presentado instancias incompletas o no contengan toda la documentación requerida, tras la evacuación del trámite de subsanación. Sin embargo, a tenor de lo establecido por el artículo 71.1 de la mencionada Ley 30/1992, resulta más preciso señalar que en dicha circunstancia se les tendrá por desistidos de su petición, previa resolución dictada en los términos previstos en el artículo 42 del mismo texto legal.
6. El título del artículo 6 del Proyecto de OM podría ser más genérico pero regulando separadamente la solicitud, la evaluación y la resolución administrativa del procedimiento, del siguiente tenor: *“Formalización de la solicitud y plazo de presentación”, “Evaluación” y “Resolución administrativa”*.

Por una parte, en el artículo 6.1 deberían recogerse los posibles medios de presentación de las solicitudes y su regulación, adaptándose a lo previsto en la Ley 30/1992 (fundamentalmente el artículo 38.4) y normativa de desarrollo al respecto. Asimismo, debería concretarse cuál es el formato en el que debería presentarse la documentación que acompaña a la solicitud.

También debería establecerse cuál es el órgano competente para instruir el procedimiento de concurrencia, así como a quién deberán dirigirse las solicitudes, diferenciándolo de quien es el órgano que resuelve el procedimiento.

Por otra parte, resulta necesario hacer referencia al Comité de Evaluación, tomando en consideración la regulación que de los órganos colegiados se recoge en la Ley 30/1992. Asimismo, debería preverse la posibilidad de que se soliciten informes técnicos, si ése fuera el caso, concretando el órgano u organismo administrativo que evacuará tales informes, así como la posibilidad de que se recabe información a cuantos otros organismos se considere oportuno.

También deberá preverse el procedimiento sobre la propuesta de resolución, el trámite de audiencia para que los interesados puedan formular alegaciones, así como la adopción de la resolución del propio procedimiento de concurrencia.

En el apartado 4 del mismo artículo 6 deberían concretarse los efectos que tiene la publicación de la resolución del procedimiento, así como la posibilidad de que se interpongan recursos contra la misma.

En cualquier caso, respecto de la posible prórroga de la asignación efectuada prevista en el artículo 6.2, debe significarse la necesidad, en aras al principio de seguridad jurídica, de que se determinen las causas que darían lugar a la adopción de la prórroga, así como a la modificación de los términos inicialmente otorgados.

Finalmente, tampoco parece que la habilitación sea la fórmula adecuada para regular la posibilidad de convocatoria de un nuevo procedimiento de asignación previsto en el párrafo segundo del artículo 6.2, dada la identidad de quien aprueba la OM y de quien queda autorizado a convocar dicho procedimiento, por lo que se propone sustituir “*Se habilita al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio .....*” por “*El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio podrá .....*”.

7. En el artículo 8.2 debería señalarse que la posibilidad de inspeccionar el cumplimiento de las condiciones que dieron lugar a la asignación de cantidades corresponde a la Dirección General de Política Energética y Minas “y” a la CNE. Asimismo, debería completarse la regulación del procedimiento al que se hace referencia en el artículo 8.3 a los efectos de determinar quién tiene la competencia para iniciar, instruir y resolver el citado procedimiento.
8. Respecto del contenido del artículo 9.2 del Proyecto de OM, debe significarse que, de conformidad con la disposición adicional undécima. Tercero, función undécima de la Ley de Hidrocarburos, la CNE tiene atribuida la competencia para acordar la iniciación de los expedientes sancionadores y realizar la instrucción de los mismos, cuando sean de la competencia de la Administración General del Estado.

En cualquier caso, teniendo en cuenta que a los procedimientos sancionadores aplican los principios de tipicidad y legalidad, entre otros, deberían preverse las específicas obligaciones que deberán cumplir los diferentes sujetos obligados o titulares de plantas con cantidad asignada, dado que en la propuesta de orden que se está informando no se fijan concretas obligaciones para los mismos, una vez aprobada la resolución del procedimiento concurrencial.

9. Para dotar de mayor seguridad jurídica a la habilitación prevista en la disposición adicional primera del Proyecto de OM, debería concretarse el contenido de la misma, en particular las medidas o los objetivos de la misma.
10. Respecto a la disposición adicional segunda, debería preverse el plazo máximo de prórroga, así como la forma de publicación de la resolución por la que se pudiera acordar la misma. La publicidad de dicho acto administrativo debería ser la misma que tiene la publicidad de la convocatoria inicial del procedimiento concurrencial.
11. El contenido del segundo párrafo de la disposición final segunda del Proyecto de OM debería recogerse en el propio articulado de la norma.

## **5 OBSERVACIONES RECIBIDAS SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL**

A continuación se resumen las observaciones al Proyecto de OM 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 mencionado Proyecto.

### APPA

APPA hace un balance global muy positivo de la propuesta relativa a la asignación de cantidades de producción biodiésel recogida en el Proyecto de OM, sin embargo, se manifiesta en contra de la reducción de la obligación global de biocarburantes en 2010 y de la cuantía en que se ha establecido la misma en dicho Proyecto de OM.

APPA indica que el procedimiento de asignación propuesto tiene suficientes referencias en el derecho comparado de países de nuestro entorno, tales como Francia e Italia, como para asegurar su encaje jurídico y sus efectos favorables para el desarrollo de los biocarburantes.

Según APPA, la competitividad en el mercado español de biodiésel queda garantizada mediante la asignación de una cantidad de biodiésel (hasta un máximo total anual de 5 millones de toneladas) muy por encima de la demanda máxima obligatoria prevista para los próximos cuatro años.

Hace referencia a las prácticas comerciales ilegales que se han venido observando hasta la fecha en el sector del biodiésel, las cuales se pretende evitar con esta OM. Debido a la mala situación económica en que se encuentran la mayoría de las plantas de biodiésel en España, APPA se manifiesta contraria a que se incluya entre los criterios para la asignación de cantidades de producción de biodiésel previstos en el artículo 5 del Proyecto de OM la viabilidad económica de la planta, salvo si se entendiera que ha de efectuarse una valoración *ex post* de la misma, asumiendo que recibe la asignación que se solicita. Adicionalmente, para poder evaluar dicho criterio, con respecto a la documentación solicitada relativa al balance, APPA propone una modificación consistente en solicitar el balance auditado de los tres últimos ejercicios cerrados, acompañado del plan de negocio previsto en el caso de que se le asignen (a la planta) las cantidades solicitadas.

De acuerdo con APPA, el acta de puesta en servicio resulta desconocida para las plantas de biodiésel, que se han puesto en marcha en los últimos tiempos sin que hayan tenido que disponer legalmente de este documento.

El Proyecto de OM prevé que en la Resolución en la que se apruebe el listado de las cantidades de producción de biodiésel se establecerá la fecha a partir de la cual únicamente el biodiésel objeto de dicha asignación computará para el cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes. APPA indica que lo anterior abre la puerta a que el MITyC pueda retrasar la efectividad real del sistema de asignación, por lo que propone acotar dicho retraso máximo a una semana. Adicionalmente, APPA apunta que la duración de la asignación inicial de dos años podría resultar significativamente reducida

por la aplicación de los distintos plazos del procedimiento, por lo que aboga por la extensión de la duración de la asignación en caso de retrasos.

APPA señala que es preciso asegurar que la información que han de presentar las plantas en los informes anuales sea exactamente la misma, independientemente de que dichas plantas estén ubicadas en España o en otro Estado miembro de la UE. Indica que convendría que se armonizaran las exigencias informativas con las de SICBIOS.

APPA manifiesta que tratar de justificar la disminución de la obligación global de biocarburantes correspondiente a 2010 en el contenido real de biocarburantes que admiten las especificaciones técnicas es incurrir en una tergiversación de la legislación vigente y sienta un grave precedente para las obligaciones futuras. Incluso en el marco conceptual del MITyC, APPA no está de acuerdo con su cuantía, ya que de acuerdo con los cálculos de APPA la obligación global ascendería al 4,93% en vez del 4,78% incluido en el Proyecto de OM.

### AOP

AOP subraya la imposibilidad del cumplimiento de los objetivos obligatorios de mezcla de biocarburantes en 2010, indicando que el retraso en la publicación de la OM definitiva del sistema de cuotas debido a su complejidad, perjudicaría gravemente a los sujetos obligados, siendo preciso solucionar de forma inmediata la cuestión relativa a los objetivos y pagos compensatorios. AOP solicita que el objetivo global se reduzca al 4,7% en vez del 4,78% recogido en el Proyecto de OM e indica que el objetivo de biocarburantes en gasolina debería reducirse al 3,8%.

Por otra parte, AOP propone que para evitar distorsiones en el mercado, se habilite a la CNE para obligar a las plantas con cuota a remitir información mensualmente, a través del sistema SICBIOS, sobre los precios de venta de biodiésel a cada operador para que así ésta pueda realizar las comprobaciones necesarias que le permitan conocer si existen diferencias de precios con el mercado de referencia de la UE, situaciones de abuso de posición dominante o cualquier otra anomalía que origine distorsiones en el mercado.

AOP propone que, a los volúmenes vendidos en Canarias, Ceuta y Melilla, se les aplique una obligación mínima alineada con la realidad habida en el 2010 para la gasolina, de



forma que, manteniendo el objetivo global, se pudieran efectuar compensaciones con certificados de biocarburantes en gasóleos.

AOP considera que debería establecerse una doble restricción: si alguna planta con cuota asignada vendiera a operadores anualmente cantidades superiores a la cuota asignada y/o vendiera cantidades no producidas en su planta, no se le asignarán cuotas para los sucesivos años y los operadores afectados podrían certificar esas cantidades de forma excepcional y, por otro lado, que si una planta con cuota dejase de suministrar producto a operadores, éstos harían llegar este hecho al Ministerio, que considerará que a los afectados se les ha producido una situación excepcional y cancelará la cuota para ese año y venideros a dicho fabricante.

Por otro lado, AOP se muestra más estricto en cuanto a los requisitos para solicitar la asignación de cantidades de producción de biodiésel para el cómputo del cumplimiento de los objetivos obligatorios de biocarburantes proponiendo que se exija el documento acreditativo del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad del biodiésel.

AOP propone que en la web del MITyC o de la CNE se pueda consultar, en cualquier momento, para cada fabricante de biodiésel, qué parte de su cuota hubiera contratado.

AOP es partidaria de que el biodiésel objeto de cuota compute para los objetivos obligatorios únicamente una vez transcurrido un periodo de 6 meses desde la publicación en el BOE de la OM debido a la necesidad de renegociación de los contratos de suministro. Además, en el sistema logístico y en las plantas de producción es de prever que exista una gran cantidad de biodiésel almacenado, que debería ser certificable para poderlo suministrar al mercado.

### CLH

CLH considera que el sistema de asignación de cuotas es un mecanismo para cerrar el mercado y proteger a unos agentes frente a otros, lo que provoca una inmediata reducción de competencia y el consiguiente incremento de precios, Es de prever que se sustituirán las importaciones de biodiésel por importaciones de aceites de palma, soja o colza que servirán de materias primas para la fabricación de éste, y que probablemente procederán de los mismos países de origen del biodiésel actual, en cuyo caso, no se

percibirá mejora sensible en la independencia energética. De la misma forma CLH opina que será peor el efecto en cuanto al coste de sustitución de las importaciones de petróleo, ya que en este caso se reemplazan éstas por importaciones de otros productos que tienen mayor coste que el petróleo. Por todo lo anterior, CLH propone que el sistema de cuotas debería ser concebido como un mecanismo transitorio para tratar de dinamizar el sector de fabricación de biodiésel en España, con un horizonte temporal limitado.

CLH indica que los contratos de almacenamiento de biodiésel pueden resultar gravemente afectados, con el consiguiente perjuicio económico para los almacenistas y que existen inversiones ya en curso de compañías logísticas que pueden perder su sentido con la entrada en vigor del sistema de cuotas, siendo deseable una mayor estabilidad regulatoria.

CLH propone que se reserve para la industria nacional o europea un cierto porcentaje del mercado, dejando abierta a la competencia internacional otra parte.

Asimismo, CLH propone que debería fijarse una cantidad mínima a asignar que asegurase el abastecimiento, sin provocar tensiones en los precios, exigiendo además la acreditación del cumplimiento de las especificaciones técnicas más exigentes desarrolladas por CLH del biodiésel producido.

CLH propone detallar más los parámetros a considerar en cuanto a los criterios de asignación.

CLH señala que será preciso dejar un plazo de tiempo suficiente desde el momento de la publicación en el BOE de la OM hasta que entre en vigor el sistema de cuotas, tomando en cuenta las existencias de biocarburantes que ya hayan entrado en las instalaciones logísticas o de fabricación y estén pendientes de salir al mercado, para no perjudicar a los sujetos obligados.

CLH valora positivamente la corrección de los pagos compensatorios, teniendo en cuenta la imposibilidad de cumplimiento del objetivo global de consumo de biocarburantes establecido para el presente año.

## DISA

DISA propone en sus alegaciones que queden exentos del requerimiento de acreditación descrito en apartado primero del artículo 2 del Proyecto de OM las cantidades de biodiésel puestas al mercado en los territorios extrapeninsulares de Canarias, Ceuta y Melilla.

Asimismo, propone que se elimine en Canarias la aplicación del objetivo mínimo individual de biocarburantes en gasolina y que por tanto se permita aplicar certificados de biocarburantes en diésel a cualquier déficit en el cumplimiento de los objetivos de biocarburantes en gasolinas. Indica que la misma medida debería aplicarse en Ceuta y Melilla.

Adjunta Dictamen de Garrigues sobre los efectos de la aplicación del Régimen Económico Fiscal de Canarias (REF).

## GOBIERNO DE CANARIAS

El Gobierno de Canarias, al igual que DISA, propone en sus alegaciones que quede exento del requerimiento de acreditación descrito en el apartado primero del artículo 2 del Proyecto de OM, las cantidades de biodiésel puestas al mercado en el territorio de Canarias.

## UPI

UPI considera que el sistema de cuotas supone una restricción de las fuentes de aprovisionamiento que redundaría en una menor seguridad de abastecimiento energético, además de no contribuir a la independencia energética, previendo asimismo subidas de los precios del biodiésel. Por otro lado, UPI considera que la lucha contra las importaciones desleales debe hacerse siguiendo los cauces legales establecidos (denuncia ante la Comisión Europea, investigación formal y en su caso, aplicación de los aranceles disuasorios que se estimen pertinentes). En este sentido, el sistema que se propone supone una invasión de la competencia exclusiva de la Unión Europea en materia de política comercial con terceros países. El sistema de cuotas hará, en opinión de UPI, que la competencia se vea restringida.

En cuanto a la venta por encima de la cantidad asignada, UPI, declara que la retirada de la cantidad asignada no libraría al operador de tener que realizar los pagos compensatorios derivados de la venta por encima de la cantidad asignada. Por ello, en tales casos, los productores deberían convertirse por ley en los responsables formales de los pagos compensatorios, sin perjuicio de la aplicación de la sanción correspondiente.

El operador debería poder tener acceso a la información de SICBIOS sobre la cantidad que reste a los productores por vender hasta llegar a la cantidad asignada a cada uno de ellos.

Con el objetivo de reducir el riesgo de retraso en la producción o de no producción total o parcial UPI propone establecer un período de carencia de un mínimo de 3 meses hasta la aplicación del sistema (también en atención a los contratos de aprovisionamiento de los operadores actualmente en vigor). Si incluso minimizado este riesgo, una planta siguiera sin producir o produjera solamente una parte de la cantidad asignada, debería retirársele total o parcialmente esta cantidad, reasignándose mediante un nuevo concurso.

UPI se manifiesta a favor de la intransferibilidad de las cuotas y de asignar una cantidad mínima de 4 millones de toneladas, además de reforzar a la seguridad de suministro.

Asimismo, UPI propone que las existencias (incluyendo los compromisos en firme de compra existentes en el momento de publicarse oficialmente la Orden), se den por certificables sobre la base de los datos de que disponga la CNE.

UPI propone reforzar el requisito de solvencia económica de cara a la asignación de cantidades y considera imprescindible la realización de un seguimiento de los precios de biodiésel por parte de la CNE.

UPI incluye entre sus propuestas que los territorios de Canarias, Ceuta y Melilla queden exentos del procedimiento de asignación de cuotas ya que tales territorios no cuentan con plantas de fabricación de biodiésel ni existen proyectos en este sentido, por lo que el requisito de acreditación asociado al sistema de cuotas de biodiésel conllevaría un sobre coste para el consumidor.

### UNION PETROLIERE EUROPEENE INDEPENDENTE (UPEI)

UPEI considera que la implantación del sistema de cuotas es una iniciativa que restringe la competencia y está en contra de las reglas de la UE sobre el mercado interior, porque restringe el acceso al mercado de ciertas empresas o productos, afectando también a los precios del mercado. En el caso de prácticas de “dumping” o aplicación de subsidios de cara a las exportaciones a la UE, corresponde aplicar las medidas correspondientes a la Comisión Europea. Por otro lado, UPEI cita como ejemplo de implantación del sistema de cuotas a Italia y a Francia, los cuales no muestran ninguna evidencia de que estos sistemas hayan promocionado exitosamente a la industria local e incluso, y a Bélgica como ejemplo de implantación de un sistema de cuotas que ha sido cuestionado legalmente, con el consiguiente escenario de incertidumbre creado.

Asimismo, UPEI concluye que el sistema de cuotas no contribuye a reducir el coste de las importaciones de petróleo, ni tampoco a mejorar la seguridad de suministro.

### BIO-OILS HUELVA, S.L.

BIO-OILS HUELVA, S.L describe como su proyecto industrial ha sido programado con un esquema de inversión escalonada siguiendo las necesidades de la evolución del mercado. Propone que se debería incluir una nueva provisión el Proyecto de OM según la cual el MITyC podría ampliar la cantidad anual de producción inicialmente asignada a aquellas plantas cuya capacidad hubiera sido diseñada en dos fases de proceso y a la fecha de publicación de la OM estuviera en proceso de construcción la segunda fase, con los permisos medioambientales y administrativos en regla.

### ENDESA, S.A.

Endesa aboga por repartir el coste de las energías renovables de forma que éste fuera asumido por las fuentes de energías no renovables, siguiendo el principio de “quien contamina paga”. Propone imponer a la energía final consumida de fuentes no renovables la obligación de financiación de un determinado volumen de energía renovable, con objeto de evitar que la mayor parte del coste sea soportado por los consumidores eléctricos, que son, según Endesa, aquéllos que emplean una mayor parte de energía renovable. Incluye unos cálculos detallados del objetivo de financiación de energía renovable en cada sector.

## GOBIERNO DE ARAGÓN

El Gobierno de Aragón menciona que la propuesta del procedimiento de asignación de cantidades de producción de biodiésel implica un reconocimiento implícito de que el precio de fabricación de los biocarburantes en España tal vez no sea suficientemente competitivo. El Gobierno de Aragón propone sustituir, entre los requisitos exigidos a las solicitudes de asignación, el informe de una entidad independiente que acredite la capacidad productiva de biodiésel por el informe de un certificador independiente autorizado, figura con respaldo legal a diferencia de la anterior. En cuanto a los criterios de asignación, se propone priorizar aquellas plantas que utilicen materias primas obtenidas de biocultivos en España.

## JUNTA DE ANDALUCÍA

La Junta de Andalucía propone que entre los requisitos exigidos a las plantas de fabricación que soliciten una determinada cuota de asignación de producción de biodiésel, se incluya la verificación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de la Directiva 2009/28/CE a partir del momento en que se haga efectiva dicha exigencia en la legislación española. Se propone exigir a quienes soliciten la asignación de cantidades de biodiésel una declaración responsable del titular de la planta, de que el biodiésel producido cumplirá con los requisitos de sostenibilidad que se establezcan en el ámbito de la legislación comunitaria en el momento en que entre en vigor en el ámbito nacional.

## XUNTA DE GALICIA

La Xunta de Galicia señala que la exclusión del biodiésel procedente del exterior de la UE y fabricado a precios inferiores podría originar el encarecimiento de este combustible, aunque el mismo no debería ser significativo, ya que la cantidad máxima total anual objeto de asignación es muy superior a la demanda. Sin embargo, la cantidad total asignada debería tener en cuenta la evolución de la demanda en los próximos años.

Los criterios para la asignación de cantidades son muy genéricos, debiéndose desagregar las distintas variables que se tendrán en consideración de cara a la asignación.

## CORES, ENAGÁS Y GENERALITAT DE CATALUÑA

CORES, ENAGÁS y la Generalitat de Catalunya manifiestan no tener comentarios al Proyecto de OM.

### **6 CONCLUSIONES**

De lo dicho en este Informe se pueden extraer las siguientes conclusiones:

El Proyecto de OM encuentra su justificación, de acuerdo con su Exposición de Motivos, en importantes razones de política energética como favorecer la viabilidad económica de la industria nacional de producción de biodiésel, incrementar la seguridad de suministro e independencia energética o contribuir a la protección del medioambiente.

Sin embargo, la implantación de un procedimiento de asignación de cantidades de producción como el que se propone debe quedar supeditada a una adecuada y precisa regulación y a una eficaz supervisión para evitar las consecuencias que sobre el nivel de competencia y precios podría, teóricamente al menos, llevar aparejadas.

Con esta finalidad se hacen en el presente Informe diversas propuestas referentes, por ejemplo, a la inclusión de un nivel mínimo y de un mecanismo de exención parcial si las solicitudes no alcanzaran el nivel de oferta máximo previsto, al reforzamiento del mecanismo de supervisión recogido en el Proyecto, a la concreción del régimen derivado de eventuales incumplimientos o a la aclaración tanto de los requisitos exigibles para solicitar cantidad como a los criterios de asignación.

Además, la acreditación de que el biodiésel vendido proceda de una de las plantas a las que se haya asignado cantidad de producción se convierte en una condición general más cuyo cumplimiento habrá de verificar la CNE para la anotación de certificados, por lo que en el Informe también se incluyen determinadas consideraciones relativas a la integración del procedimiento de asignación en el mecanismo de fomento del uso de biocarburantes.

Por otra parte, en atención al grado de dificultad para el cumplimiento de los objetivos de venta de biocarburantes en los territorios extrapeninsulares, se propone la introducción de un mecanismo de flexibilidad parcial para el cumplimiento del objetivo individual de

biocarburantes en gasolina para aquellos sujetos obligados que operan en Canarias, Ceuta y Melilla.

Por último, se comparte la necesidad de introducir una mayor flexibilidad en el cumplimiento del objetivo global del ejercicio 2010 tal como ha quedado fijado en el Proyecto de OM.