



Comisión

Nacional

de Energía

INFORME 4/1999 DE LA CNE SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE FIJAN LAS ESPECIFICACIONES DE LOS GASÓLEOS DE AUTOMOCIÓN Y DE LAS GASOLINAS SIN PLOMO

Con fecha de entrada 2 de junio de 1999 se ha recibido en la Comisión Nacional de Energía, escrito de la Secretaría de Estado de Industria y Energía del Ministerio de Industria y Energía, solicitando informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se fijan las especificaciones de los gasóleos de automoción y de las gasolinas sin plomo. Dicho proyecto transpone la Directiva 98/70/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1998, relativa a la calidad de la gasolina y el gasóleo.

Adicionalmente, la Dirección General de la Energía ha remitido a la Comisión Nacional de Energía, con fecha de entrada 22 de junio de 1999, escrito enviado a la Comisión de la Unión Europea solicitando una prórroga hasta julio del año 2003 para la prohibición de la comercialización de la gasolina con plomo, justificada en el hecho de que el parque automovilístico español presenta una antigüedad significativamente mayor que la media del parque europeo y teniendo en cuenta, además, que esta medida afectaría principalmente a los usuarios con menos posibilidades económicas.

Asimismo se han recibido en la Comisión Nacional de Energía, con fecha de 22 de junio, las alegaciones al Borrador de Real Decreto efectuadas por la Compañía Logística de Hidrocarburos, CLH S.A. (CLH), la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES) y la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP). Finalmente, con fecha 30 de junio, tuvo entrada en la Comisión de Energía las alegaciones de la Unión de Petroleros Independientes.

El Artículo Segundo de la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, establece que el Consejo Consultivo de Hidrocarburos deberá emitir informe con carácter preceptivo sobre las actuaciones a desarrollar por la Comisión Nacional de Energía en ejecución de las funciones segunda, tercera, cuarta y sexta. La falta de desarrollo reglamentario de la Ley, ha impedido que se haya constituido el Consejo Consultivo de Hidrocarburos por lo que no ha podido emitir el informe preceptivo correspondiente.

En el ejercicio de las funciones que le atribuye la Disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía ha acordado, en su sesión del día 7 de julio de 1999, aprobar el siguiente

Informe

A continuación se relacionan las consideraciones de fondo al Proyecto de Real Decreto por el que se fijan las especificaciones de los gasóleos de automoción y de las gasolinas sin plomo. En el anexo se detallan, en su caso, los comentarios que concretan las consideraciones de fondo, así como una serie de observaciones de carácter particular.

I. Sobre la afección al mercado

La afección al mercado de gasolinas y gasóleos, que supone el proyecto de Real Decreto, se analiza desde diversos puntos de vista.

En primer lugar, en relación con su adaptación industrial, el sistema de refino español debería haber dispuesto, como el resto de operadores europeos, de plazo suficiente para adaptar sus procesos de forma que el 1 de enero del 2000 pueda estar en condiciones de competir en el mercado europeo comercializando sus productos de acuerdo con las nuevas especificaciones. Sin embargo, en la actualidad se encuentran almacenados en los depósitos de los diferentes productores y almacenistas nacionales, existencias operativas y estratégicas de gasolinas y gasóleos con las especificaciones de calidad actuales, cuya renovación es necesario realizar antes del 1 de enero del 2000.

Desde el punto de vista de la producción de gasolinas con plomo, si bien es cierto que los productores españoles no podrán comercializar este producto en el resto de Europa, también es cierto que podrán, si así lo autoriza la Comisión Europea, comercializar su producto en España, así como en terceros países no comunitarios. Por tanto, no se considera que el otorgamiento de la prórroga que solicita el gobierno español suponga un perjuicio para los intereses del sector de refino español, por el mantenimiento de las estructuras necesarias para la obtención de gasolina con plomo.

Finalmente, y dado que la Directiva europea prohíbe la comercialización de este producto a cada Estado miembro en su **territorio, pero no impide** su producción y posterior exportación a otros estados no comunitarios o a estados comunitarios que pudiesen haber obtenido la correspondiente prórroga, puede considerarse que no se producen barreras de entrada a los productos provenientes de otros países comunitarios por la obtención de la citada prórroga.

Por lo que se refiere a los consumidores, la aplicación de este Real Decreto no debería suponer inversiones elevadas en la industria del refino, cuya repercusión sobre costes y precios unitarios pueda ser significativa.

Lo que sí parece altamente aconsejable es estudiar los posibles mecanismos que incentiven la renovación M parque de automóviles que consumen gasolina con plomo, de

forma que se pueda llegar a su sustitución en el 2003 ó 2005 de manera progresiva y aceptable social y económicamente.

II. Sobre el procedimiento de transposición de la Directiva.

El Gobierno español, no va a hacer uso de la posibilidad de solicitar los aplazamientos contemplados en el Artículo 4 de la Directiva, referidos a las especificaciones de combustible diesel (gasóleo de automoción). Del mismo modo, tampoco va a hacer uso del aplazamiento previsto en el Artículo 3.4 de la misma, referente al contenido de azufre de las gasolinas sin plomo. Sin embargo, en lo que respecta a las gasolinas con plomo, el Gobierno ha solicitado, al amparo de lo dispuesto en el Artículo 3.3 de la Directiva, autorización para poder continuar comercializando dicha gasolina hasta el 1 de julio del 2003.

Por tanto, la versión actual de Proyecto de Real Decreto establece una fecha a partir de la cual quedaría prohibida la comercialización de la gasolina con plomo (junio del 2003), que puede no ser autorizada por la Comisión Europea. Se plantea una problemática doble: tanto desde el punto de vista de la seguridad jurídica, puesto que se aprobaría un Real Decreto, en su versión actual, estableciendo una fecha de prohibición no autorizada por la Unión Europea, como de estar dando una señal al mercado -productores y consumidores- que puede ser equívoca.

Para solventar este problema se sugiere la solución siguiente: retrasar la aprobación del Real Decreto por el que se fijan las especificaciones de los gasóleos de automoción y de las gasolinas sin plomo, hasta que se produzca la resolución de la Comisión Europea sobre la solicitud de prórroga presentada por el Ministerio de Industria. De esta forma el Real Decreto, cuando se aprobase, tendría una firmeza en lo referente a la fecha de prohibición de comercialización de la gasolina con plomo de la que actualmente carece.

Sin embargo, dado que el Real Decreto contiene además especificaciones de gasóleos y gasolinas que, en cualquier caso, han de entrar en vigor a partir del próximo año, convendría publicar cuanto antes el Real Decreto para dar una señal correcta a los operadores del mercado español, en particular para que den salida a los productos que estén almacenados en la actualidad que no se ajusten a las nuevas especificaciones.

Por consiguiente, si no se produjera la autorización rápida de la Comisión Europea para la prórroga de la comercialización de las gasolinas con plomo, debería aprobarse el Real Decreto a la mayor brevedad posible.

En este caso, en la exposición de motivos del Real Decreto que se aprobase debería quedar constancia de que el Gobierno español ha solicitado una prórroga para la comercialización de este producto, otorgando en el mismo una habilitación al Ministerio

de Industria y Energía, mediante su incorporación en una Disposición Transitoria, para que determine el plazo en que entrará en vigor la prohibición de comercializar gasolinas con plomo teniendo en cuenta la prórroga concedida por la Unión Europea.

III. Sobre el análisis desde el punto de vista socioeconómico y medioambiental.

Para el caso particular de la gasolina con plomo, la Directiva admite la petición de la prórroga si se puede demostrar que la prohibición implicaría graves dificultades socioeconómicas, o si se prueba que globalmente la prohibición de comercializar gasolina con plomo no tendría consecuencias benéficas para el medio ambiente o la salud, debido, entre otras causas, a la situación climática de dicho Estado miembro.

La Comisión Nacional de Energía no tiene observaciones que formular a los argumentos presentados por el Ministerio de Industria y Energía en la solicitud de excepción para poder comercializar en España gasolina con plomo, hasta el 2003 o 2005, partiendo del supuesto de que otras soluciones, basadas en el uso de aditivos no serían viables en este caso particular.

Desde el punto de vista medioambiental, ha de entenderse que la evaluación del impacto en el medio ambiente resultante de la transposición de la Directiva, ha sido realizada por los órganos competentes de la Administración General del Estado, aunque esta Comisión Nacional de Energía no ha tenido constancia de ello.

No obstante, es preciso recordar la importancia que otorga a la protección del medio ambiente, tanto la base jurídica de la Directiva (Artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en la que se especifica que las propuestas de la Comisión referentes al establecimiento y funcionamiento del mercado interior se deben basar, en lo que respecta entre otros, a la salud y a la protección del medio ambiente, en un nivel de protección elevado) como la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos, que en su exposición de motivos y en el artículo 4 señala la preocupación por la introducción de criterios de protección medioambiental que estarán presentes en las actividades objeto de la misma, desde el momento de su planificación reflejando la necesidad de preservar y restaurar el medio ambiente como condición indispensable para mejorar la calidad de vida.

IV. Conclusiones

De las consideraciones previas cabe extraer las siguientes conclusiones:

- i. La Comisión Nacional de Energía no formula observación alguna en relación a los argumentos planteados en el informe elaborado por el Ministerio de Industria y Energía relativo a la solicitud de excepción para poder comercializar en España, gasolina con plomo, hasta el 2003 6 2005.

- ii. La aplicación de las prescripciones contenidas en el Proyecto de Real Decreto no deberá obstaculizar el desarrollo de las actividades afectadas por el mismo.
- iii. Por lo que se refiere a los consumidores, la entrada en vigor de este Real Decreto no debería suponer inversiones elevadas, cuya repercusión sobre costes y precios unitarios pueda ser significativa.

En lo referente al consumo de gasolina con plomo, es necesario estudiar posibles mecanismos que incentiven la renovación del parque de automóviles que consuman este producto, de forma que se pueda llegar a su sustitución en el 2003 ó 2005 de manera progresiva y aceptable social y económicamente.

Se recomienda la publicación del Real Decreto, en el menor breve plazo de tiempo, contando con la autorización otorgada por la Unión Europea para prorrogar la comercialización de la gasolina con plomo. En caso de que no se obtenga la referida autorización en un dicho plazo, se podría publicar el Real Decreto con las especificaciones correspondientes a la gasolina sin plomo y a los gasóleos, facultando al Ministerio de Industria y Energía para que con posterioridad determine la fecha en que entrará en vigor la prohibición de comercializar gasolina con plomo.

- IV. El estudio realizado por el Ministerio de Industria y Energía solicitando la prórroga para la prohibición de comercializar gasolina con plomo debe ampliar el análisis desde el punto de vista del impacto medioambiental.

ANEXO

OBSERVACIONES DE CARÁCTER PARTICULAR

A continuación se relacionan los comentarios de carácter particular al actual Proyecto de Real Decreto, sin perjuicio de los comentarios que habría que tener en cuenta en virtud de lo comentado en el apartado 11 *M* informe.

Exposición de motivos

Debe hacerse una referencia al trámite de solicitud de prórroga.

En el segundo párrafo de la Exposición de motivos, última línea se hace referencia a la gasolina sin plomo, cuando en realidad la disminución en el contenido de benceno es en la gasolina con y sin plomo. Sería conveniente modificar dicho extremo en el párrafo citado.

El penúltimo párrafo de la exposición de motivos hace referencia al Comité Europeo de Normalización (CEN), en concreto se dice que en dicho foro se ha llegado a un acuerdo sobre la modificación de "otras especificaciones de calidad y métodos de ensayo para la gasolina sin plomo y el gasóleo de automoción (clase A) que será publicado en un futuro próximo".

Dicha modificación se ha de entender está dirigida fundamentalmente a los métodos de ensayo y no a especificaciones en los contenidos de las gasolinas sin plomo y los gasóleos de automoción.

Por tanto en la exposición de motivos, se debería señalar que, sin perjuicio de lo establecido en este Real Decreto, serán de aplicación los métodos de ensayo que apruebe el CEN.

Con objeto de una mayor claridad del texto, en la exposición de motivos al mencionar la Directiva 98/70/CE, se debería especificar que los objetivos de la misma respecto a la mejora de la calidad *M* aire, se materializan en la reducción *M* contenido en aromáticos, olefinas, benceno, azufre y plomo, y la incorporación de especificaciones que limitan las emisiones de escapes, como la evaporación.

En el último párrafo de la exposición de motivos debería hacerse referencia al informe preceptivo de la Comisión Nacional de Energía ya que de conformidad con lo establecido en el número 1 función Segunda de; Apartado Tercero de la Disposición Adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, de; Sector de Hidrocarburos, la Comisión Nacional de Energía debe emitir su informe, con carácter preceptivo, en el proceso de elaboración de disposiciones generales que afecten a los mercados energéticos y, en particular, en el desarrollo reglamentario

de la citada Ley. Por tanto, se sugiere la siguiente redacción: *"En su virtud, a propuesta del Ministerio de Industria y Energía, previo informe de la Comisión Nacional de Energía y previa deliberación del Consejo de Ministros..."*

A continuación se sugieren una serie de modificaciones en la redacción de los artículos del Real Decreto que mejoran su comprensión:

Artículo 1. Se propone sustituir la redacción de dicho artículo por la siguiente:

"El presente Real Decreto establece, por motivos relacionados con la salud y el medio ambiente, especificaciones técnicas para los carburantes destinados a ser utilizados en vehículos equipados con un motor de encendido por chispa o con un motor diesel"

Artículo 2. Se sugiere añadir, *"A partir del 1 de enero del 2000"*, de tal modo que al artículo quede redactado de la siguiente forma:

"A partir del 1 de enero del 2000, se sustituye el anexo 11 del Real Decreto 398/1996, de 1 de marzo, relativo a las especificaciones de las gasolinas sin plomo, por el anexo 1 del presente Real Decreto."

Artículo 3. Se propone adicionar a la redacción del artículo, *"A partir del 1 de enero del 2000"*, siendo la redacción final del artículo la siguiente:

"A partir del 1 de enero del 2000, se sustituye la parte del anexo 1 del Real Decreto 398/1996, de 1 de marzo, relativo a especificaciones del gasóleo de automoción (clase A), por el anexo 11 del presente Real Decreto."

Se sugiere la introducción de dos nuevos artículos que pasarían a ser el 4 y 5 con la siguiente redacción:

"Artículo 4. A partir del 1 de enero del 2005, el anexo 1 del presente Real Decreto, relativo a especificaciones de las gasolinas sin plomo, se sustituye por el anexo 111 del presente Real Decreto."

"Artículo 5. A partir del 1 de enero del 2005, el anexo 11 del presente Real Decreto, relativo a las especificaciones del gasóleo de automoción (clase A), se sustituye por el Anexo IV del presente Real Decreto. "

El actual artículo 4 del Real Decreto será el artículo 6 y los artículos 5 y 6 desaparecerán, al haberse trasladado su contenido a los nuevos artículos 4 y 5.

Disposición derogatoria única

En la referida disposición se derogan los anexos 1 y 11 M Real Decreto 398/1996, de 1 de marzo y el anexo 11 del Real Decreto 2482/1996, de 25 de septiembre.

La redacción de la referida disposición mantiene en vigor los mencionados Reales Decretos ya que la derogación se produce única y exclusivamente respecto de los anexos expresados.

Podría ser conveniente aprovechar la presente modificación legislativa para procurar llevar a cabo una ordenación de la legislación vigente en materia de gasolinas, mediante la elaboración de un texto legal único que refundiera la legislación que se encuentra dispersa en dicha materia.

Disposición final única.

Esta disposición establece la entrada en vigor M Real Decreto a los treinta días de su publicación en el Boletín Oficial M Estado.

El Real Decreto modifica o sustituye una serie de anexos comprendidos en otros textos legales por los regulados en el Real Decreto. La entrada en vigor del mismo, a los treinta días de su publicación en el Boletín Oficial M Estado, podría entenderse que sólo se aplicaría a las derogaciones. Si esta es la interpretación correcta, se produciría un vacío legal, ya que se habría derogado unos anexos a los treinta días de publicarse el Real Decreto y no entrarían en vigor los nuevos hasta enero del 2000.

El Real Decreto debería regular con claridad las derogaciones y la entrada en vigor del mismo para que no se produzca confusión interpretativa alguna que pudiera originar un vacío legal.

Anexos

En los anexos se establece como periodo de verano a efectos de las especificaciones de la presión de vapor el periodo determinado por la Directiva (1 mayo a 30 septiembre), que es más reducido que el establecido habitualmente para esta especificación en España (1 abril a 31 octubre). No obstante, este requerimiento parece que está paliado parcialmente con la especificación VLI(1 OVP+7E20) para los meses de abril y octubre.

En los anexos I y III de especificaciones de la gasolina sin plomo, sobrarían los epígrafes de aspecto y de color, por no establecerse especificación alguna para ellos.

En el encabezamiento de los anexos I y III, la llamada (8) en la columna de método es errónea. Esta debe hacer referencia a la (11), esto es: "*(11) Para más información sobre métodos analíticos y su prevalencia en caso de discrepancia, ver la norma UNE EN 228 (1999).*"

Finalmente, se debería indicar en los títulos de los anexos con más precisión el periodo de vigencia: a partir del día 1 de enero del año 2000 los Anexos I y II, y a partir del 1 de enero del año 2005 los Anexos III y IV.