



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**E/CNMC/001/15**

**ESTUDIO SOBRE EL MERCADO DE  
INSPECCIONES DE  
INSTALACIONES RECEPTORAS DE  
GASES COMBUSTIBLES POR  
CANALIZACIÓN**

**marzo 2015**

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>2. ANÁLISIS JURÍDICO .....</b>	<b>8</b>
2.1. Normativa de la Administración General del Estado .....	8
2.2. Normativa de las Comunidades Autónomas .....	14
<b>3. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE INSPECCIONES PERIÓDICAS .....</b>	<b>19</b>
3.1. Estructura de la demanda .....	19
3.1.1. Puntos de suministro de gas natural .....	19
3.1.2. Puntos de suministro de gases licuados del petróleo (GLP) canalizado .....	24
3.2. Estructura de la oferta .....	28
3.2.1 Empresas distribuidoras de gas natural .....	29
3.2.2 Empresas suministradoras de GLP canalizado .....	32
3.2.3 Empresas instaladoras autorizadas .....	34
<b>4. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE .....</b>	<b>35</b>
<b>5. ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS DE UNA MAYOR COMPETENCIA EN EL MERCADO .....</b>	<b>38</b>
5.1 Beneficios de la competencia .....	39
5.1.1 Precio .....	39
5.1.2 Flexibilidad para el usuario .....	44
5.2 Posibles riesgos .....	45
5.2.1 Seguridad .....	45
5.2.2 Fraude .....	47
5.2.3 Dispersión en la responsabilidad de inspección y en el control de las instalaciones .....	48
5.2.4 Calidad de las inspecciones .....	49
<b>6. CONCLUSIONES .....</b>	<b>51</b>
<b>7. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>53</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

La redacción actual de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos establece entre las obligaciones de las empresas distribuidoras de gases combustibles y suministradores de gases licuados del petróleo la realización de visitas de inspección a las instalaciones receptoras conectadas a redes canalizadas, con la periodicidad y en las condiciones que han sido reglamentariamente desarrolladas por el RD 919/2006, de 28 de julio<sup>1</sup>. Las inspecciones deberán ser realizadas por el distribuidor cada 5 años<sup>2</sup>, como máximo, utilizando medios propios o externos. Dicho Real Decreto establece que el coste de dichas inspecciones será repercutido a los titulares de las instalaciones, correspondiendo a las Comunidades Autónomas la regulación del precio que los distribuidores percibirán por la realización de las inspecciones periódicas.

El objetivo de este estudio es analizar esta regulación con objeto de realizar una serie de recomendaciones a las autoridades competentes, nacionales y autonómicas, para que el mecanismo de inspección periódica de instalaciones receptoras de gases combustibles conectadas a redes de distribución logre la máxima eficiencia económica, cumpliendo al mismo tiempo con sus objetivos de seguridad de las instalaciones.

Para ello, el presente informe concluye, teniendo en cuenta los principios de necesidad y proporcionalidad, la conveniencia de la apertura a la competencia del servicio de inspección periódica, analizando los principales beneficios que para el usuario tendría dicha liberalización. La introducción de presión competitiva en el mercado mejoraría las condiciones del servicio de inspección para el consumidor, dando lugar a una previsible reducción de los precios de la inspección con respecto a los precios actualmente regulados, así como a una

---

<sup>1</sup> Real Decreto 919/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento técnico de distribución y utilización de combustibles gaseosos y sus instrucciones técnicas complementarias ICG 01 a 11.

<sup>2</sup> En el País Vasco esta obligación es cada cuatro años.

mayor flexibilidad a la hora de acordar una cita para la visita de los inspectores a la instalación. No obstante, el análisis económico detecta la existencia de externalidades económicas relacionadas con la seguridad de las instalaciones, que deberían ser correctamente internalizadas, así como asimetrías entre la información de la que dispone el consumidor frente al profesional que podrían perjudicar el correcto funcionamiento del mercado si no se corrigen.

En consecuencia, la CNMC subraya que la conveniente liberalización debe acompañarse de medidas de acompañamiento, simultáneas a la introducción de competencia, con objeto de evitar que las imperfecciones inherentes a este mercado pudieran dar lugar a una reducción en el número de instalaciones. Estas medidas de acompañamiento de la liberalización, tales como un mayor control sobre las instalaciones que no cuenten con la inspección realizada, deberían permitir un mantenimiento del nivel de seguridad y el aseguramiento de la calidad de las instalaciones inspeccionadas.

En definitiva, del análisis económico y jurídico de esta actividad económica se detecta un amplio margen de mejora de los actuales precios regulados. Se concluye que la introducción de competencia efectiva en este mercado aportaría claras ventajas en precios y servicio al usuario del servicio de inspección y al interés general, recomendándose a las administraciones competentes, general y autonómicas, la adopción de medidas específicas de mejora de la eficiencia económica de las inspecciones periódicas.

En concreto, se recomienda trasladar al consumidor las ventajas de la tensión competitiva existente actualmente en la subcontratación de los servicios de inspección por parte de las compañías distribuidoras o suministradoras. Para ello, la Administración General debería **modificar la regulación para dar la opción a los usuarios de contratar la inspección con un instalador autorizado de su elección, con libertad de precios**. Adicionalmente, se recomienda la **habilitación del acceso de las empresas instaladoras a la información de la que dispone cada distribuidor** sobre el tiempo transcurrido desde la última inspección realizada, así como los puntos de suministro que tienen planificada su inspección en las fechas siguientes.

Asimismo, se debería establecer unos **criterios transparentes y homogéneos en las Comunidades Autónomas para la fijación de tarifas reguladas que las empresas distribuidoras cobran a los usuarios** por las inspecciones periódicas, de forma que los precios reflejen efectivamente el coste de realización de las mismas. En el caso de la inspección de la parte comunitaria de las instalaciones, si fuera ésta de aplicación, su tarifa regulada debería ser fijada de forma única, atendiendo a sus costes reales y abonada por la comunidad de propietarios a la cual pertenezca dicha instalación. Igualmente la comunidad de propietarios debería tener la opción de contratar libremente la inspección con un instalador autorizado a un precio libremente pactado.

Por último, basado en la evidencia empírica en las distintas Comunidades Autónomas y con objeto de asegurar la seguridad en las instalaciones de gases combustibles, se recomienda revisar el **criterio legal de actuación en todas ellas para fundamentarlo en los principios de necesidad y proporcionalidad, especialmente en cuanto a interrupción del suministro**, en casos de ausencia del titular o falta de autorización para acceder a las instalaciones, cumpliendo siempre plenamente las garantías para el usuario.

## 1. INTRODUCCIÓN

El servicio de inspección periódica de las instalaciones receptoras de gases combustibles consiste en una verificación reiterada de ciertos elementos relacionados con la seguridad en las instalaciones propiedad de los usuarios.<sup>3</sup>

La finalidad última de la inspección es garantizar el nivel de seguridad necesario de las instalaciones. En definitiva, se trata económicamente de corregir fallos de mercado asociados a la externalidad positiva que implica la inspección. Tanto por desconocimiento como por los incentivos económicos que no incorporan habitualmente estas externalidades, los usuarios de la instalación, sin regulación, no contratarían libremente el mantenimiento mínimo socialmente óptimo para evitar los riesgos asociados a una instalación de gas.

Según la normativa en vigor, descrita en el siguiente capítulo, estas inspecciones son obligatorias cada 5 años y su realización corresponde a la empresa distribuidora de gas propiedad de la red a la que está conectada la instalación receptora<sup>4</sup>, debiendo pagar el titular de la misma al distribuidor por el servicio un precio regulado administrativamente. Se trata por tanto de un mercado conexo al mercado de distribución, otorgado al distribuidor correspondiente, quien a su vez recurre a diversas empresas instaladoras autorizadas para realizar dicho servicio de inspección en las instalaciones.

---

<sup>3</sup> No se debe confundir esta inspección periódica obligatoria con el mantenimiento de la instalación y aparatos de gas, establecido también de forma obligatoria por el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (RITE, modificación abril 2013), según el cual el usuario está obligado a disponer de un certificado de mantenimiento de su calentador o caldera. En el caso de la caldera esta revisión se debe realizar una vez por año para calderas de más de 70 kW, y una vez cada dos años en el caso de calderas de hasta 70 kW. En el caso de los calentadores de agua, el mantenimiento debe efectuarse cada dos años para aparatos de hasta 70 kW de potencia, pudiendo realizarse cada cinco años para calentadores de hasta 24,4 kW de potencia.

A diferencia de la inspección periódica de las instalaciones de gas, que es realizada por la empresa distribuidora, para realizar dicho mantenimiento, el usuario debe ponerse en contacto con el servicio de asistencia técnica del fabricante o con un instalador autorizado.

<sup>4</sup> O, en su caso, a la empresa suministradora de gas licuado de petróleo.

Si bien el actual sistema de inspecciones periódicas ha aportado una alta cobertura de instalaciones inspeccionadas, por encima del 90%, presenta un claro potencial de mejora para los usuarios, tanto en cuanto a eficiencia en precio como en flexibilidad de servicio. En este sentido, una apertura del servicio de inspecciones a la competencia entre diversas empresas instaladoras daría al usuario la posibilidad de elegir con quién y en qué condiciones de horario y precio quiere contratar dicho servicio, trasladando una mayor eficiencia económica y de servicio a los usuarios finales de las inspecciones.

Asimismo, la CNMC entiende que en el ámbito de las inspecciones de instalaciones con gases combustibles, junto a la eficiencia económica y la promoción de una mayor competencia, existen importantes externalidades en juego, especialmente aquéllas relacionadas con la seguridad. Por ello, al analizar las posibilidades que para el usuario ofrecería una mayor apertura a la competencia, es necesario tener en cuenta cómo afectaría dicha apertura a elementos relacionados con la eficacia de las inspecciones y, en último término, con la seguridad de las personas y los bienes relacionados con las instalaciones.

Por tanto, en este marco, el objetivo fundamental de este estudio es analizar el mercado desde la óptica económica y jurídica para ofrecer una serie de recomendaciones a las autoridades competentes, nacionales y autonómicas, referentes a sus respectivas normativas relacionadas con la inspección de instalaciones de gases combustibles en términos de competencia y regulación económica eficiente.

Para la realización de este estudio se ha contado con la colaboración de representantes de las administraciones competentes, tanto general como autonómicas, asociaciones sectoriales de los agentes involucrados en el mercado de las inspecciones y asociaciones de consumidores<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Se han mantenido reuniones con representantes de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, de la Consejería de Industria de la Comunidad de Madrid, de la Asociación Española del Gas (SEDIGAS), de la

## 2. ANÁLISIS JURÍDICO

### 2.1. Normativa de la Administración General del Estado

La norma principal que establece la obligación de realizar una inspección periódica de las instalaciones de gases combustibles conectadas a redes de distribución es la **Ley 12/2007**, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, con el fin de adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, (en adelante Ley 12/2007).

En su artículo 74 de obligaciones de los distribuidores de gas natural, dentro del apartado p) se establece que entre sus obligaciones estará la de realizar una visita de inspección a las instalaciones receptoras existentes, con la periodicidad y en las condiciones definidas reglamentariamente.

Por otro lado, el artículo 91 de régimen económico de las actividades incluidas en la Ley, indica que las Comunidades Autónomas, respecto a los distribuidores que desarrollen su actividad en su ámbito territorial, establecerán el régimen económico de los derechos de alta, así como los demás costes derivados de servicios necesarios para atender los requerimientos de suministros de los usuarios. Esto implica que las respectivas Comunidades Autónomas establecen administrativamente el precio que perciben las empresas distribuidoras por realizar la función de inspección periódica.

El desarrollo reglamentario de la Ley 34/98, posteriormente modificada por la Ley 12/2007, se realizó mediante el **Real Decreto 919/2006**, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento técnico de distribución y utilización de combustibles gaseosos y sus instrucciones técnicas complementarias ICG 01 a

---

Asociación Española de Operadores de Gases Licuados del Petróleo (AOGLP), de la Confederación Nacional de Asociaciones de Empresas de Fontanería, Gas, Calefacción, Climatización, Protección contra Incendios, Electricidad y Afines (CONAIF) y de la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU).

11. (RD 919/2006). En su artículo 7 de mantenimiento de instalaciones y aparatos, dentro del subapartado 7.2.1., se señala que:

- Las inspecciones periódicas de las instalaciones receptoras alimentadas desde redes de distribución deberán ser realizadas por el distribuidor, utilizando medios propios o externos.
- La inspección periódica de la parte común de las instalaciones receptoras deberá ser efectuada por el distribuidor, utilizando medios propios o externos.
- Los titulares de estas instalaciones abonarán el importe derivado de las inspecciones periódicas al distribuidor.<sup>6</sup>

La **ITC-ICG 07 de instalaciones receptoras de combustibles gaseosos**, contenida en el RD 919/2006, dentro de su subapartado 4.1 de Inspección periódica de las instalaciones receptoras alimentadas desde redes de distribución, establece que cada cinco años, y dentro del año natural de vencimiento de este período, los distribuidores de gases combustibles por canalización deberán efectuar una inspección de las instalaciones receptoras de sus respectivos usuarios, repercutiéndoles el coste derivado de aquéllas.<sup>7</sup> Para ello se requiere que el personal que realice la inspección esté formado y acreditado en los términos indicados en el Reglamento.

Asimismo se indica el procedimiento general de actuación para las inspecciones, basado en los siguientes puntos:

---

<sup>6</sup> A diferencia de lo establecido en el artículo 7.2.2 Revisiones periódicas: Las revisiones se realizarán en todas aquellas instalaciones que no estén conectadas a redes de distribución. Es obligación del titular de la instalación, o en su defecto, del usuario, la realización de la misma, para lo que deberá solicitar los servicios de una de las entidades indicadas en la ITC correspondiente.

<sup>7</sup> A diferencia de lo establecido en la ITC-ICG 07, apartado 4.2, para la revisión periódica de las instalaciones receptoras no alimentadas desde redes de distribución, para las que se establece que *“Los titulares o, en su defecto, los usuarios actuales de las instalaciones receptoras no alimentadas desde redes de distribución, son responsables de encargar una revisión periódica de su instalación, utilizando para dicho fin los servicios de una empresa instaladora de gas autorizada de acuerdo con lo establecido en la ITC-ICG 09.”*

- El distribuidor deberá comunicar a los usuarios, con una antelación mínima de cinco días, la fecha de la visita de inspección que realizará, solicitando que se le facilite el acceso a la instalación el día indicado.
- La inspección será realizada por personal propio o contratado por el distribuidor. El personal contratado deberá someterse a un proceso previo de formación que lo faculte para dicha tarea.
- Si no fuera posible efectuar la inspección por encontrarse ausente el usuario, el distribuidor notificará a aquél la fecha de una segunda visita.
- Para el caso particular de instalaciones receptoras alimentadas desde redes de distribución de presión igual o inferior a 5 bar, cuando la visita arroje un resultado favorable, se cumplimentará y entregará al usuario un certificado de inspección. En el caso de que se detecten anomalías de las indicadas en la norma UNE 60670 o UNE 60620, según corresponda, se cumplimentará y entregará al usuario un informe de anomalías, que incluirá los datos mínimos que se indican en el anexo de esta ITC. Dichas anomalías deberán ser corregidas por el usuario. El distribuidor deberá informar mensualmente al suministrador, por medios telemáticos, sobre las anomalías detectadas.
- En el caso de que se detecte una anomalía principal, si ésta no puede ser corregida en el mismo momento, se deberá interrumpir el suministro de gas y se precintará la parte de la instalación pertinente o el aparato afectado, según proceda. A estos efectos se considerarán anomalías principales las contenidas en la norma UNE 60670 o UNE 60620, según corresponda. Todas las fugas detectadas en instalaciones de GLP serán consideradas como anomalía principal.
- En el caso de faltas de estanquidad consideradas anomalías secundarias se dará un plazo de quince días naturales para su corrección. A estos efectos se considerarán anomalías secundarias las contenidas en la norma UNE 60670 o UNE 60620, según corresponda.

- El distribuidor dispondrá de una base de datos, permanentemente actualizada, que contenga, entre otras informaciones, la fecha de la última inspección de las instalaciones receptoras individuales, así como su resultado, conservando esta información durante diez años. Todo el sistema deberá poder ser consultado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma, cuando éste lo considere conveniente.
- El titular o, en su defecto, el usuario, es el responsable de la corrección de las anomalías detectadas en la instalación, incluyendo la acometida interior enterrada, y en los aparatos de gas, utilizando para ello los servicios de un instalador de gas o de un servicio técnico, que entregará al usuario un justificante de corrección de anomalías y enviará copia al distribuidor.

En la ITC-ICG 09 sobre instaladores y empresas instaladoras de gas se detallan las operaciones que pueden realizar los **instaladores autorizados de gas** en las instalaciones de gases combustibles, entre las que se encuentra la inspección de instalaciones receptoras alimentadas desde redes de distribución, de acuerdo con las condiciones establecidas en la ITC-ICG 07.

El Real Decreto 559/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial, establece la creación de un registro único público accesible electrónicamente de todas las empresas instaladoras autorizadas.

#### *Regulación anterior al Real Decreto 919/2006*

Anteriormente al Real Decreto 919/2006 la inspección periódica de las instalaciones receptoras de gases combustibles se basaba en un sistema de control de las instalaciones finales de gas en el que se distinguía entre inspecciones periódicas y revisiones periódicas de las instalaciones.

El Decreto 2913/1973, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General del Servicio Público de Gases Combustibles era la más importante de las normas reguladoras de esta materia, si bien no la única, pues un elevado

número de normas reglamentarias, aprobadas a lo largo de más de una década, venían a complementar e integrar la regulación efectuada por aquél.

El Decreto 2913/1973 establecía un sistema dual de inspecciones y revisiones periódicas de las instalaciones receptoras. Según disponía su artículo 27 apartado 5.4, las empresas suministradoras debían realizar visitas de inspección periódicas comprendiendo cada año, como mínimo, un 25% de los abonados. Los suministradores eran, por tanto, responsables de las visitas de inspección periódica al 25% de los usuarios. Por otra parte, la misma norma establecía en su artículo 27.7 que el mantenimiento de las instalaciones receptoras correspondía a los propios usuarios, quienes estaban obligados a realizar para ello revisiones periódicas utilizando los servicios de un profesional (instalador autorizado) que extendiera el correspondiente certificado de revisión.

Las funciones y obligaciones de cada uno de los actores intervinientes en el mantenimiento adecuado de las instalaciones descansaba así sobre un esquema de inspección-suministrador/revisión-usuario-instalador autorizado. Los usuarios eran responsables del mantenimiento y conservación de su instalación, para lo cual eran responsables de realizar las revisiones periódicas a las que la normativa obligaba, en las que se examinaba, entre otras cuestiones, el funcionamiento de los aparatos de consumo que no era objeto de comprobación durante la inspección realizada por el suministrador. A este fin, se exigía que las revisiones fueran ejecutadas materialmente como mínimo por un instalador autorizado, cuyo coste lo soportaba el usuario. Dicho instalador debía expedir un certificado en el que se detallara el resultado de la revisión y entregarlo al usuario. El usuario debía presentar este certificado en el momento de la inspección, teniendo únicamente el encargado de la inspección que verificar la existencia o no del mismo.

El Decreto 2913/1973 utilizaba la terminología de “suministradores” para referirse a los responsables de realizar las inspecciones, ya que no existía la distinción entre distribución y comercialización. En este sentido, durante los primeros años tras la promulgación de la Ley 34/1998, de 7 de noviembre, del

Sector de Hidrocarburos la actividad de suministro correspondió tanto a los comercializadores (mercado libre) como a los distribuidores (mercado regulado) y la responsabilidad de llevar a cabo las inspecciones era compartida por ambos.

Sin perjuicio del amplio abanico de normas reglamentarias, la actividad de los distribuidores de gas se determinó a través de la Ley 34/1998, de 7 de noviembre, del Sector de Hidrocarburos, estableciendo la función legal de aquéllos de construir, mantener y operar las instalaciones de distribución destinadas a situar el gas en los puntos de consumo. Asimismo, y dentro del conjunto de obligaciones dispuestas por la normativa en vigor, corresponde a los distribuidores la inspección de las instalaciones receptoras de gas de sus usuarios con la periodicidad que se fijara reglamentariamente (artículo 74.p de la Ley del Sector de Hidrocarburos y artículo 10 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural). Por tanto, la regulación de las inspecciones periódicas partía, en un primer momento, de una regulación dispersa, que efectuaba un desarrollo preexistente de la Ley del Sector de Hidrocarburos, promulgada con posterioridad.

Finalmente, fue la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, la que introdujo la obligación de realizar las inspecciones periódicas exclusivamente a los distribuidores en relación con todos los usuarios conectados a sus redes, eliminando de esta obligación a los comercializadores. En consecuencia, desde ese momento los distribuidores, además de ser responsables de operar las redes de su zona de distribución de manera adecuada, segura y conservando unos parámetros de calidad determinados, se les atribuyó el mercado conexo de las inspecciones periódicas de las instalaciones receptoras de los usuarios, responsabilizándoseles de la supervisión de las instalaciones y obteniendo las contraprestaciones administrativamente fijadas. La inspección comprendía tanto la comprobación de las partes visibles de las instalaciones receptoras de

gas, ventilaciones como las salidas de los productos de combustión de los aparatos a gas.

## 2.2. Normativa de las Comunidades Autónomas

Hay que señalar que, si bien el Real Decreto 919/2006 se dicta al amparo de una competencia estatal<sup>8</sup>, su desarrollo es competencia de las Comunidades Autónomas con incidencia práctica de importancia.

El principal desarrollo normativo efectuado por las Comunidades Autónomas ha sido el **establecimiento de los precios regulados que cada distribuidor, en la región respectiva, cobra a los usuarios por la realización de la inspección periódica.**<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Disposición final primera del Real Decreto 919/2006, que indica que se trata de una norma reglamentaria de seguridad industrial dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13ª (Bases y coordinación de la planificación económica general).

<sup>9</sup> La fijación de las tarifas por parte de las Comunidades Autónomas ha sido objeto de atención desde el punto de vista de la competencia. Así, en julio de 2012 la extinta CNC dictó una resolución del expediente sancionador [S/0256/10 INSPECCIONES PERIODICAS DE GAS](#), incoado contra la Asociación Española del Gas (SEDIGAS) y contra la Asociación Española de Operadores de Gases Licuados del Petróleo (AOGLP) por prácticas restrictivas de la competencia al haber procedido los distribuidores en el seno de dichas asociaciones a acordar los costes de las inspecciones periódicas que los distribuidores comunicarían a las Comunidades Autónomas. Tras el recurso por vía contencioso-administrativa interpuesto por SEDIGAS y AOGLP, dicha resolución ha sido anulada por sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de marzo de 2014 al estimarse que los recurrentes no habían incurrido en práctica prohibida al acordar una propuesta conjunta a las Comunidades Autónomas ya que no se ha probado que dicha conducta fuera tendente al fin de falsear la libre competencia ni era apta para impedir, restringir o falsear la competencia.

Posteriormente, en julio de 2013, el Servicio de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid elevó a la CNC una propuesta para resolución de un expediente que tuvo su origen en la denuncia de un consumidor contra la distribuidora Madrileña Red de Gas, por considerar que el precio cobrado por la distribuidora en concepto de inspección periódica es abusivo en comparación al servicio prestado, sin tener posibilidad de poder optar por otra empresa para realizar la inspección. El Consejo de la CNMC ha resuelto el 12 de febrero de 2014 archivar el caso al estimar que la distribuidora no ha infringido la legislación sectorial, y que la tarifa cobrada por esta distribuidora aun cuando pudiera ser abusiva traería causa de un acuerdo adoptado previamente en el seno de SEDIGAS, pero no podría calificarse como abuso individual, ya que está cercana a la media de las tarifas establecidas por las Comunidades Autónomas para las inspecciones.

En la siguiente tabla se detallan los precios actualmente aplicables en cada Comunidad Autónoma para cada una de las categorías tarifarias a las que pueden estar asociados los puntos de suministro:

**Tabla 1. Precios de inspección periódica regulados por Comunidad Autónoma y categoría tarifaria asociada al punto de suministro**

CCAA	Tarifas 3.1, 3.2 y 3.3			Resto tarifas				Norma de las CCAA
	Inspección Periódica Instalación Receptora Individual	Inspección Periódica Instalación Receptora Común	Inspección Periódica IRI+IRC	Consumo anual< 5GWh	Consumo anual 5-10 GWh	Consumo anual 10-50 5GWh	Consumo anual >50 5GWh	
Andalucía	48,34		58,24	160,52	208,37	271,75	309,76	Resolución 24/02/2013, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas
Aragón	58,08		67,64	144,47	188,76	240,67	281,45	Orden 06/07/2011 del Departamento de Industria, Comercio y Turismo
Asturias	53,16		62,53	159,93	207,62	210,43	308,62	Decreto 79/2005, de 14/07/2005, y Resoluciones de 16/11/2007 y 3/03/03/2008, de la Consejería de Industria y Empleo
Baleares			52,03	137,94 + (0,0014 x Cmaxd) con un máximo de 266,2 €	137,94 + (0,0014 x Cmaxd) con un máximo de 266,2 €	137,94 + (0,0014 x Cmaxd) con un máximo de 266,2 €	137,94 + (0,0014 x Cmaxd) con un máximo de 266,2 €	Decreto 45/2008, de 11/04/2008, de la Consejería de Comercio, Industria y Energía
Cantabria	Planificada 39,19 Acordada Usuario 64,70		Planificada 47,12 Acordada Usuario 72,03	119,51	159,44	210,20	243,90	Orden IND/18/2008, de 17/07/2008, de la Consejería Industria y Desarrollo Tecnológico
Castilla La Mancha	47,19		55,66	139,15	185,13	223,85	269,83	Decreto 13/2010 de 23/03/2010, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente
Castilla y León	44,79		53,93	148,45	193,06	251,75	286,98	Resolución 08/02/2013, de la Dirección general de Industria e Innovación Tecnológica
Cataluña	48,01	56,69		137,94	179,08	233,53	266,20	ECF/969/2007 de 02/03/2007, Resolución del Departamento de Economía y Finanzas.
Comunidad Valenciana	53,52		64,86	153,77	199,63	260,33	296,74	Orden 13/12/2007, de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte
Extremadura	51,01	77,87		159,62	207,23	270,23	308,06	Orden 17/06/2008, de la Consejería de Industria, Energía y Medio Ambiente
Galicia	57,11	93,14		155,01	201,24	262,43	299,14	Resolución 16/02/2007, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas
Navarra	57,73		67,72	150,57	195,49	254,93	290,58	Resolución 320/2011 de 16/02/2011, de la Directora General de Empresa
País Vasco	52,89		59,85	153,05	198,69	259,10	295,36	Decreto 135/2008 de 15/07/2008, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo
Rioja	41,53		47,71	131,89	176,16	235,22	269,56	Decreto 20/2010 de 26/03/2010, de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo

Fuente: Elaboración propia a partir de la información facilitada por la Asociación Española del Gas (SEDIGAS).

\*Los precios incluyen IVA.

\*\*En Cantabria hay dos tarifas reguladas, en función de que la inspección sea planificada por el distribuidor o acordada entre el distribuidor y el usuario.

\*\*\*En Ceuta y Melilla no hay usuarios de gas combustible canalizado.

Las Comunidades Autónomas de Canarias<sup>10</sup>, Madrid, Murcia son las únicas que no han aprobado unas tarifas reguladas. Por tanto, los distribuidores con puntos de suministro en las Comunidades de Madrid y Murcia (Gas Natural Fenosa y Madrileña de Gas en Madrid, y EDP Naturgas Energía en Murcia) están facturando a los usuarios un precio comunicado por ellos a dichas Comunidades Autónomas y publicadas en sus respectivas páginas web<sup>11</sup>.

El desarrollo normativo del Real Decreto 919/2006, de 28 de julio, efectuado por las Comunidades Autónomas afecta a las obligaciones concretas de la distribuidora y a la monitorización y seguimiento de las Administraciones autonómicas para supervisar la actividad. También afecta a cuestiones puramente técnicas como cuándo y cómo interrumpir el suministro en caso de mantenimiento incorrecto de las instalaciones. Existe una gran disparidad en la regulación autonómica, no siempre ajustada a los principios de necesidad y proporcionalidad. Por ejemplo, mientras el País Vasco<sup>12</sup> permite el corte del

---

<sup>10</sup> En Canarias los usuarios conectados a redes canalizadas utilizan GLP como combustible. Según información facilitada por AOGLP, la empresa suministradora DISA no está cobrando a sus clientes por la realización de las inspecciones periódicas.

<sup>11</sup> En Madrid, el precio para 2014 de la inspección periódica de la instalación receptora de Madrileña de Gas asciende a 62,29 euros, incluyendo IVA e inspección de la instalación receptora común. Este precio alcanza 62,25 euros para Gas Natural Fenosa. En el caso de Murcia, el precio de la inspección periódica publicado por EDP Naturgas Energía es de 59,37 euros, incluyendo IVA e inspección de la instalación receptora común.

<sup>12</sup> El Decreto 28/2002, de 29 de enero, de la Comunidad Autónoma del País Vasco por el que se regula la inspección y revisión de las instalaciones de gas en servicio, destinadas a usos domésticos, colectivos o comerciales, modificado por el Decreto 70/2009, de 24 de marzo, establece en su artículo 18:

*Artículo 18.– Procedimiento de suspensión del suministro por no realización de la inspección.*

- 1.– En el supuesto de que, cualquiera que sea la causa, la inspección no pueda realizarse en la fecha programada por la empresa distribuidora o comercializadora de gas, esta requerirá al titular para que, en el plazo de un mes, se ponga en contacto con la misma, a los efectos de señalar, de común acuerdo y en horario laborable, el día y hora para la realización del control.*
- 2.– Si el referido requerimiento no fuera atendido, todas las actuaciones necesarias para la realización de los controles recaerán en el titular de la instalación, que deberá efectuar todas las gestiones precisas para que la inspección se realice en el plazo máximo de 3 meses, contados desde el transcurso del plazo señalado en el apartado anterior.*
- 3.– Transcurrido el plazo referido en el punto anterior, sin que se haya realizado la inspección, la empresa distribuidora de gas procederá a la suspensión del suministro o a la retirada de envases, en los términos previstos en el artículo 12 del presente Decreto.*
- 4.– Con carácter previo o en el mismo acto de suspensión de suministro, la empresa distribuidora o comercializadora deberá notificar al titular o usuario la decisión de cortar el suministro.*

suministro a las instalaciones a las que no ha sido posible realizar la inspección periódica, en otras comunidades ésta no es una opción viable. En consecuencia, los puntos de suministro no accesibles para realizar la inspección periódica seguirían manteniendo el suministro aun cuando exista incertidumbre sobre el estado de seguridad en que se encuentran.

### 3. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE INSPECCIONES PERIÓDICAS

A continuación se realiza una descripción de los principales agentes que intervienen en el mercado de las inspecciones periódicas, tanto desde el punto de vista de la demanda de inspecciones como de la oferta, incluyendo la oferta del mercado de subcontratación de empresas instaladoras por parte de las distribuidoras para la realización de las inspecciones.

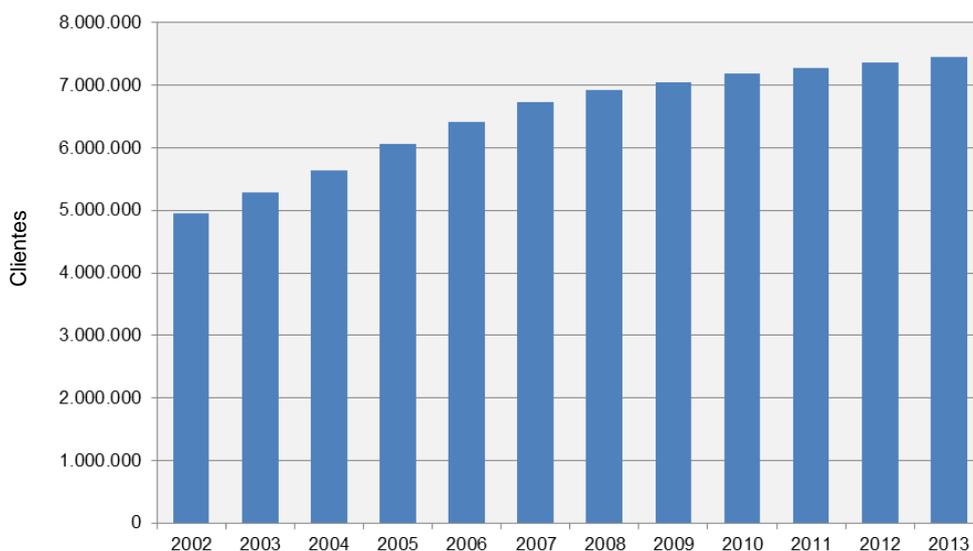
#### 3.1. Estructura de la demanda

La demanda del mercado de inspecciones periódicas de instalaciones receptoras de gases combustibles está constituida por los 7.448.827 puntos de suministro de gas natural y los 585.370 consumidores de gases licuados del petróleo canalizados que había en España a finales de 2013.

##### 3.1.1. Puntos de suministro de gas natural

Los 7.448.827 puntos de suministro de gas natural existentes a final de 2013 supusieron un aumento de 82.359 a lo largo de dicho año, continuando con la tendencia creciente de la serie histórica, siendo este crecimiento menor desde el año 2007.

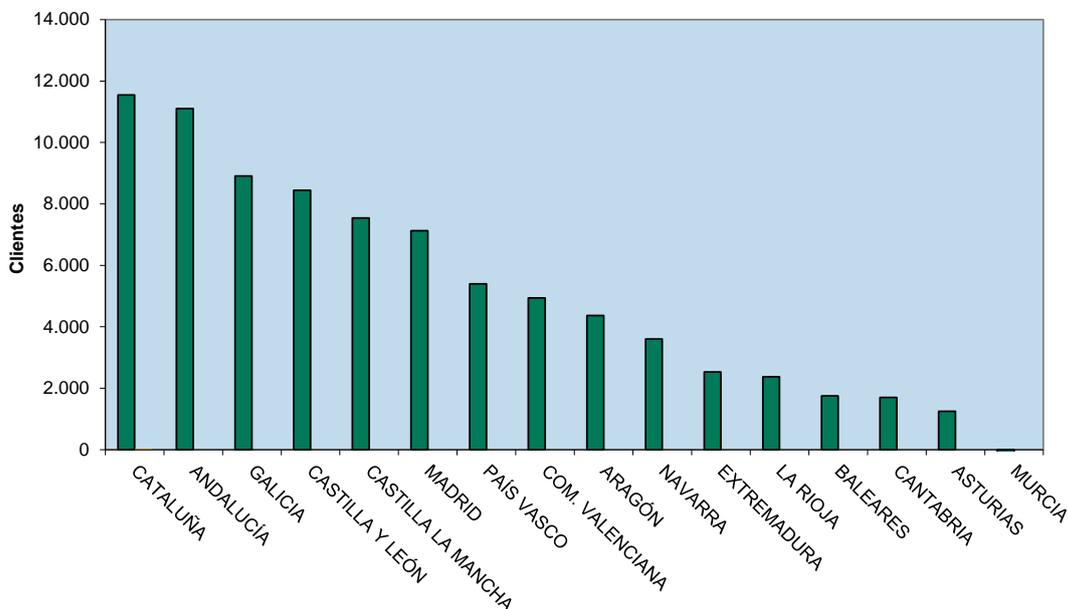
**Gráfico 1. Evolución del número de clientes de gas natural en España**



En cuanto al número de consumidores por Comunidad Autónoma, las Comunidades de Cataluña y Madrid concentran el 53% del total de

consumidores del sector gasista, gracias a la alta implantación del suministro de gas en el sector doméstico-comercial.

**Gráfico 2. Captación neta de clientes de gas natural por Comunidades Autónomas (2013)**



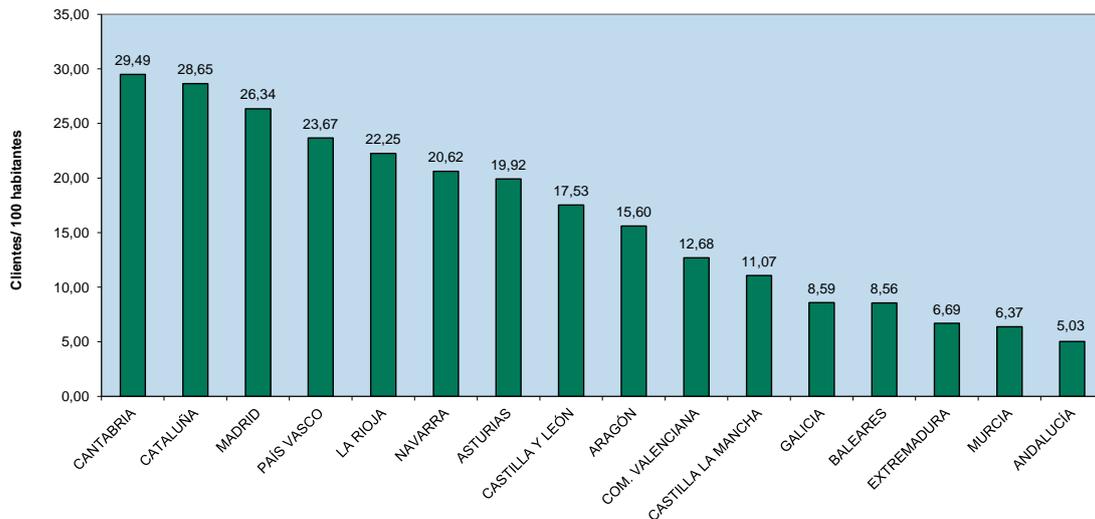
Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado Minorista de Gas Natural en España 2013](#). CNMC.

A efectos de análisis comparativo del grado de extensión o penetración del suministro de gas natural por la geografía española, se dan a continuación dos índices representativos: el primero es el número de suministros de gas natural por 100 habitantes<sup>13</sup>, y el segundo índice es el porcentaje de viviendas principales<sup>14</sup> con suministro de gas natural.

<sup>13</sup> Datos de población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a 1 de enero de 2013.

<sup>14</sup> Datos de viviendas del extinto Ministerio de Vivienda en 2013.

**Gráfico 3. Número de clientes por cada 100 habitantes.**

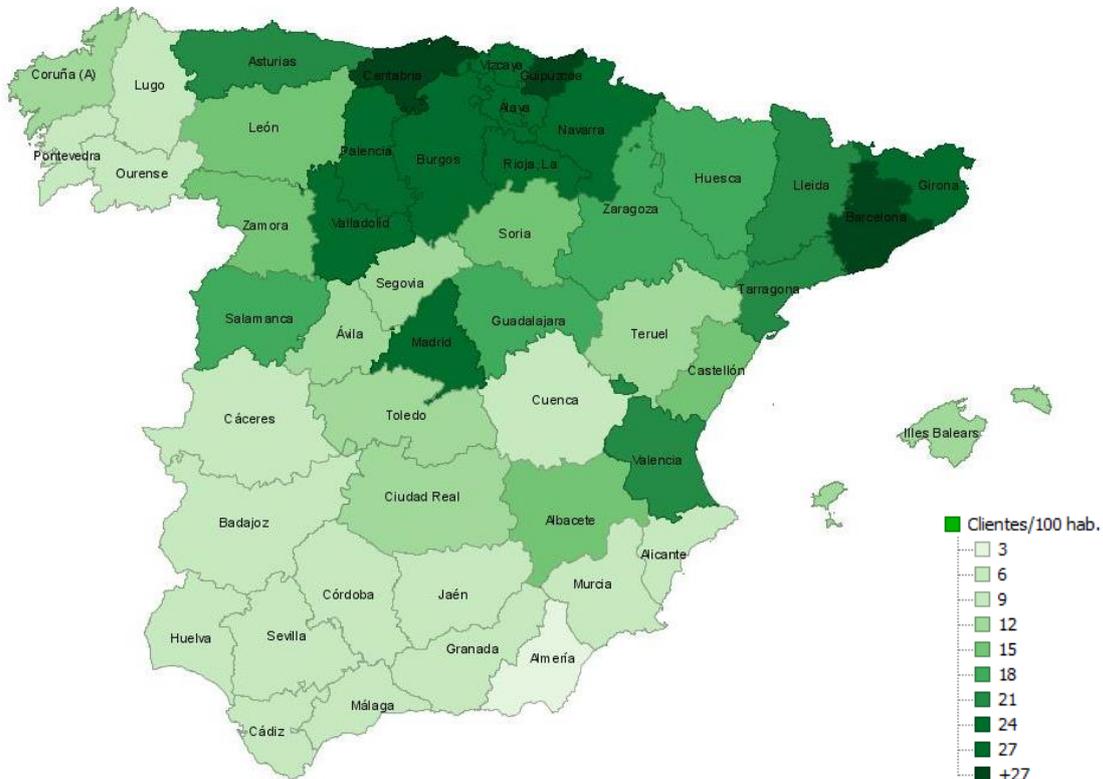


Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado Minorista de Gas Natural en España 2013](#). CNMC.

En cuanto al número de clientes con suministro de Gas Natural por cada 100 habitantes, por Comunidad Autónoma a finales del año 2013, se observa que las Comunidades de Cantabria (29 suministros / 100 habitantes), Cataluña (28) y Madrid (26) tienen los valores más elevados. Además, destacan con porcentajes superiores al valor nacional, País Vasco (23), La Rioja (21), Navarra (20), Asturias (20) y Castilla y León (18). Por otra parte, los valores más bajos (menos de 10 clientes / 100 habitantes) se registran en las comunidades mediterráneas y en las de implantación reciente del gas natural (Andalucía, Baleares, Murcia, Extremadura y Galicia), siendo Almería, Jaén, Cádiz y Córdoba, las provincias con menor penetración de España con menos de 5 suministros por cada 100 habitantes.

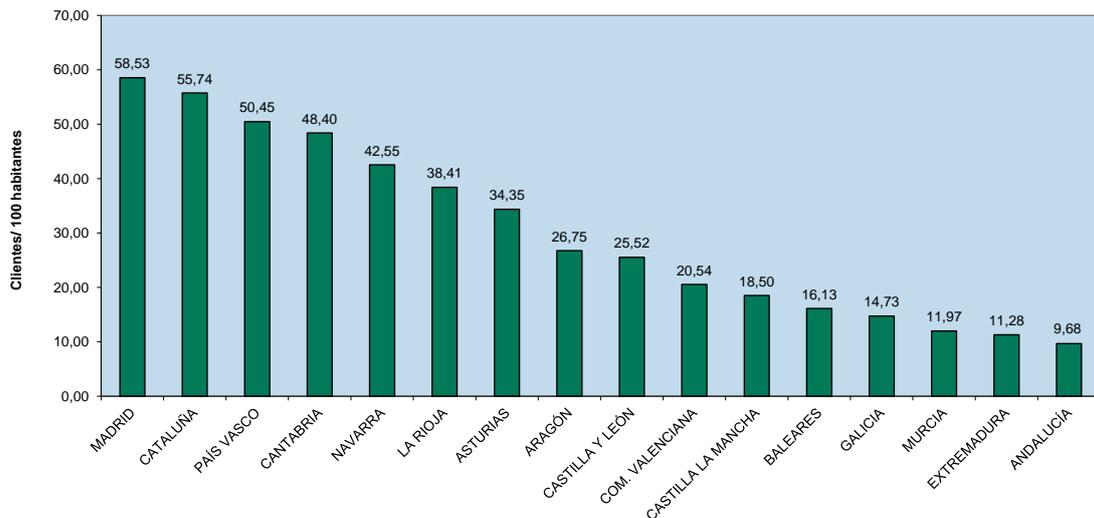
La distribución del número de clientes por 100 habitantes por provincia y Comunidad Autónoma queda como muestra el siguiente gráfico.

**Gráfico 4. Número de clientes por 100 habitantes por provincia y Comunidad Autónoma (2013)**



Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado Minorista de Gas Natural en España 2013](#). CNMC.

**Gráfico 5. Penetración del gas natural por Comunidades Autónomas (2013)**

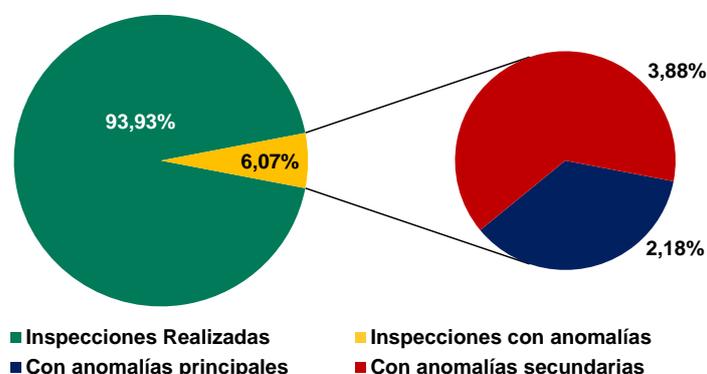


Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado Minorista de Gas Natural en España 2013](#). CNMC.

Tal y como muestra el gráfico anterior, en las Comunidades de Madrid, Cataluña, País Vasco y Cantabria el suministro de gas llega a más del 45% de las viviendas principales existentes. Asimismo, en las Comunidades de Navarra, Asturias y La Rioja el porcentaje de viviendas con suministro de gas natural supera el 29%, que es la media nacional. El resto de Comunidades Autónomas no pasa de este umbral, siendo Andalucía la única que no supera el 10% de viviendas con suministro de gas.

En relación a las inspecciones periódicas de las instalaciones de gas natural conectadas a redes de distribución, en 2013 se realizaron 1.826.985 inspecciones por parte de las distribuidoras de gas natural, lo que representa aproximadamente un 25% de los puntos de suministro en el mercado nacional. Un 94% de las inspecciones realizadas se resolvieron sin anomalías<sup>15</sup>.

**Gráfico 6. Balance de las inspecciones periódicas realizadas en 2013.**



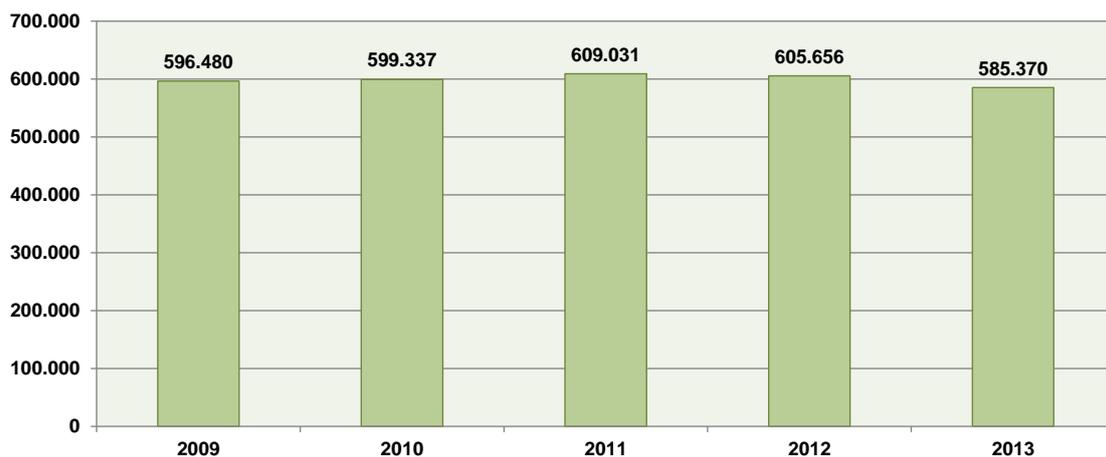
Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado Minorista de Gas Natural en España 2013](#). CNMC

<sup>15</sup> Las anomalías principales que no puedan ser corregidas en el momento de la revisión suponen el precintado de la instalación de gas o del aparato afectado, como medida de seguridad, hasta su corrección por un instalador. En las anomalías secundarias se da un plazo al consumidor para su corrección. Sin embargo, estos datos únicamente recogen el número de inspecciones que efectivamente se realizaron, sin contar las que no pudieron efectuarse por no tener acceso a la instalación (ausencia del propietario, etc.).

### 3.1.2. Puntos de suministro de gases licuados del petróleo (GLP) canalizado

Las características del suministro del GLP canalizado lo convierten en una alternativa al suministro de gas natural para pequeñas poblaciones o núcleos urbanos dispersos, alejados de la red de gas natural. El número total de consumidores de GLP canalizado a final de 2013 era de 585.370, lo que supone un descenso de un 3,35% con respecto a los 605.656 clientes de finales de 2012. La evolución del número de clientes de GLP canalizado durante los últimos cinco años muestra una ligera disminución, tal y como se puede ver en el gráfico 7.

**Gráfico 7. Evolución del número de clientes de GLP canalizado durante 2009-2013**

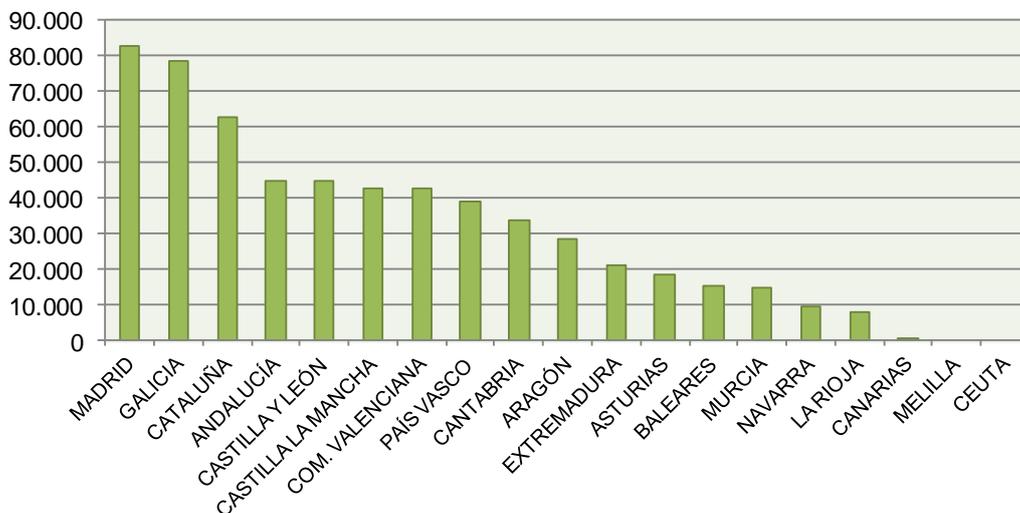


Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado de GLP Canalizado 2013](#). CNMC

Por Comunidades Autónomas, Madrid, Galicia y Cataluña son las que presentan un mayor número de clientes. A continuación le sigue un conjunto de cinco Comunidades con entre 30.000 y 45.000 clientes: Andalucía, Castilla y León, Castilla la Mancha, Comunidad Valenciana, País Vasco y Cantabria.

La distribución concreta de clientes por CC.AA. a diciembre de 2013 se muestra en la figura siguiente:

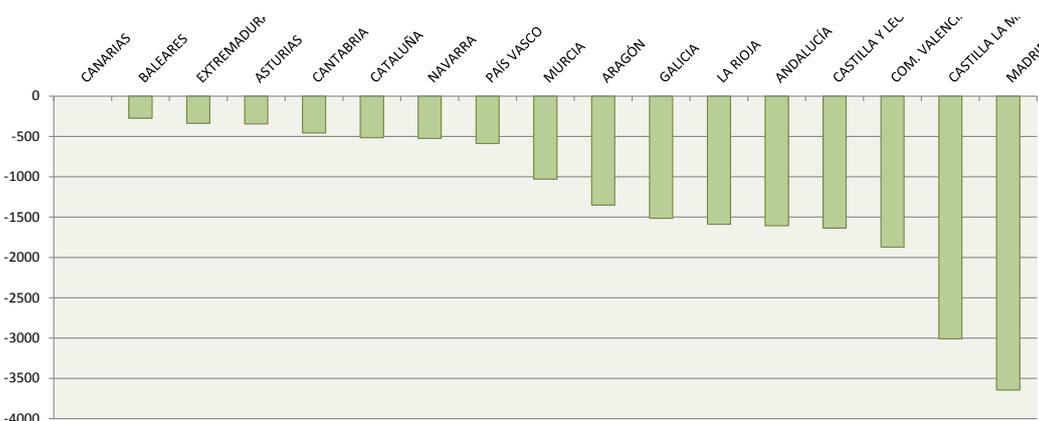
**Gráfico 8. Número de clientes de GLP canalizado por Comunidad Autónoma en 2013.**



Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado de GLP Canalizado 2013](#). CNMC.

En comparación con el año 2012, el número de clientes de GLP canalizado ha caído en la gran mayoría de Comunidades Autónomas, con excepción de Canarias donde se han mantenido. Los descensos más importantes en términos absolutos se han producido en Madrid (-3.644 clientes), Castilla la Mancha (-3.010 clientes) y Valencia (-1.873 clientes).

**Gráfico 9. Variación del número de clientes de GLP canalizado 2013 vs. 2012**

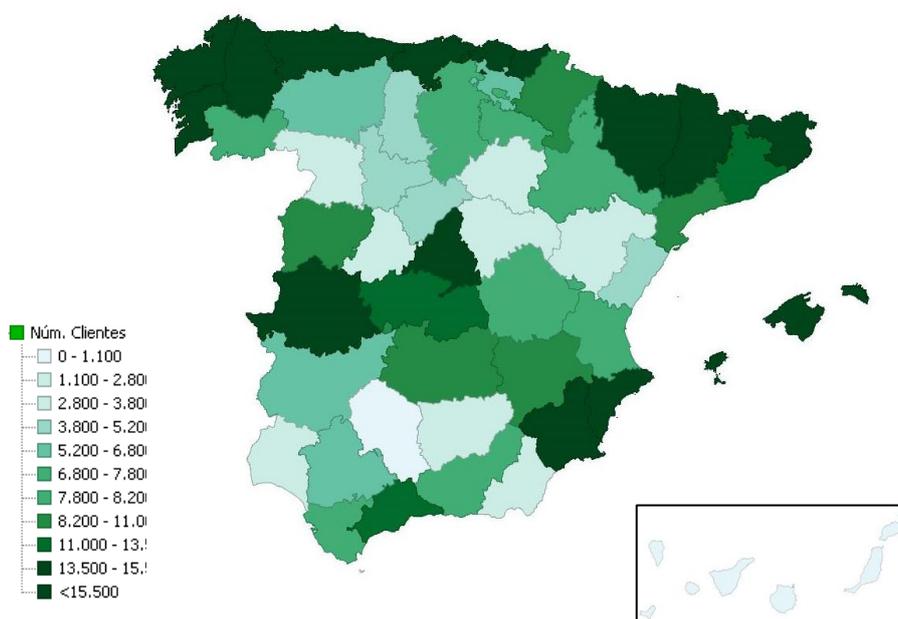


Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado de GLP Canalizado 2013](#). CNMC.

Como se observa en el siguiente gráfico, que presenta la distribución del número de clientes de GLP canalizado por provincias, es de nuevo la provincia

de Madrid la que mayor número de clientes de GLP canalizado tiene, con 82.500, con gran diferencia respecto a Cantabria, Coruña y Alicante, que le siguen con unos 34.000 a 30.000 clientes. Otras 6 provincias (Girona, Pontevedra, Lleida, Guipúzcoa, Asturias y Huesca) tienen más de 18.000 clientes.

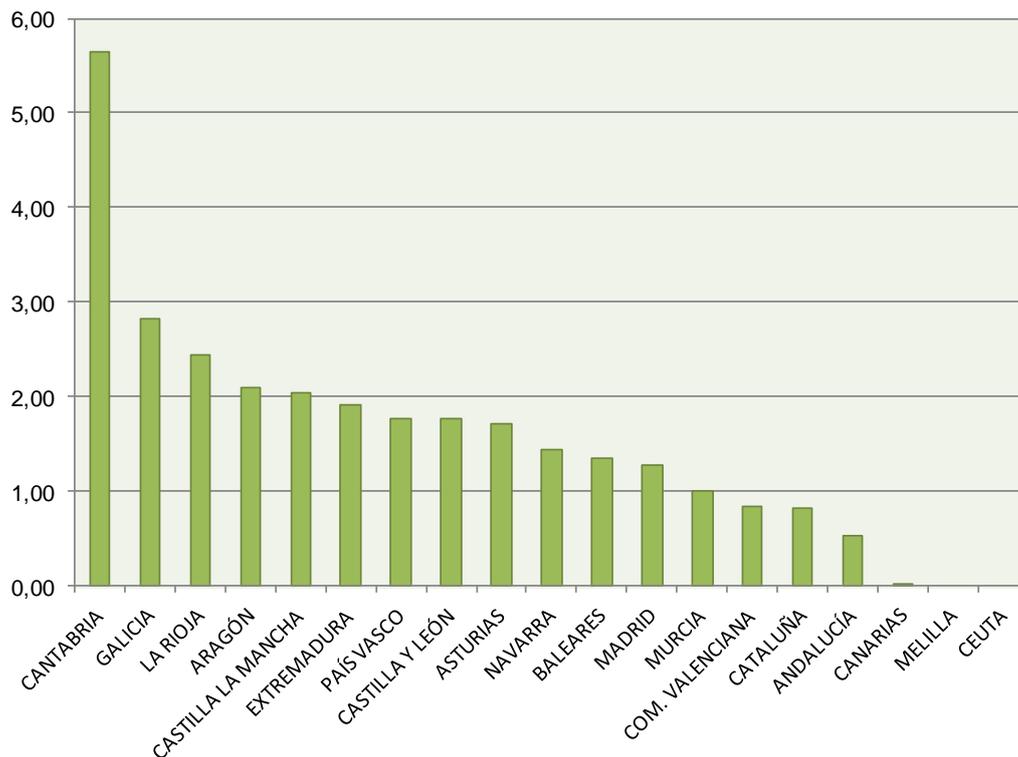
**Gráfico 10. Distribución del número de clientes de GLP canalizado por provincias (2013)**



Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado de GLP Canalizado 2013](#). CNMC.

A efectos de análisis comparativo del grado de extensión o penetración del suministro de GLP canalizado por la geografía española, se presenta el índice representativo del número de suministros de GLP canalizado por 100 habitantes:

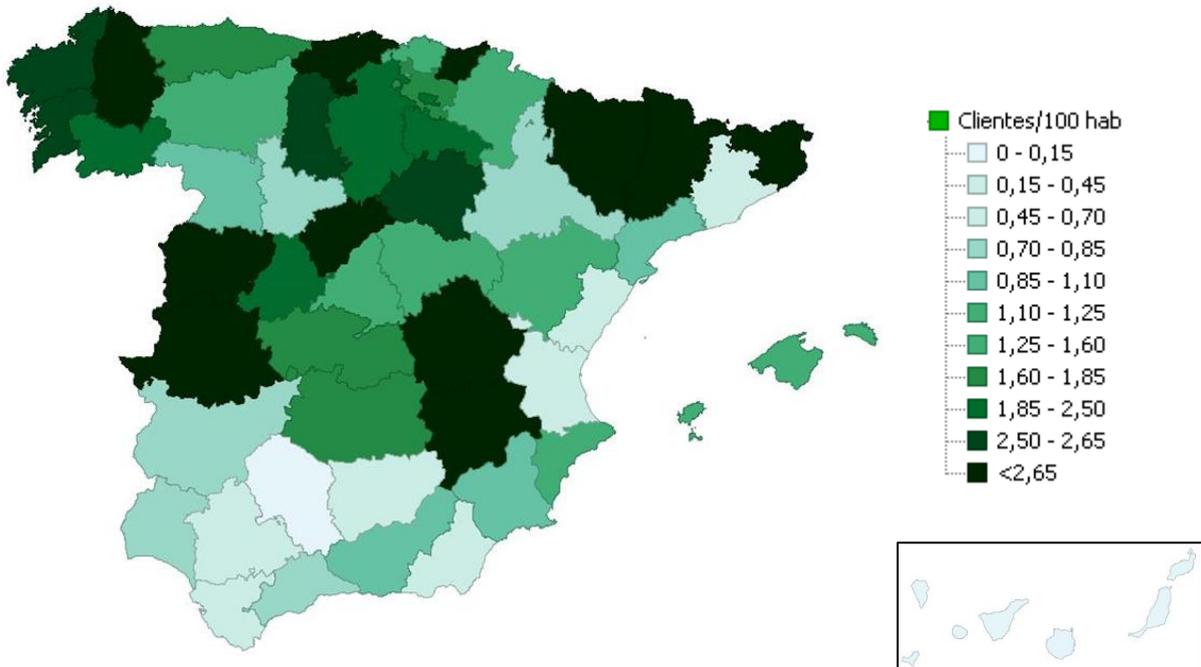
**Gráfico 11. Número de clientes de GLP canalizado por cada 100 habitantes.**



Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado de GLP Canalizado 2013](#). CNMC.

Como se aprecia en la figura, la comunidad autónoma con mayor penetración de suministro de GLP canalizado es Cantabria, con casi 6 clientes por cada 100 habitantes. Siguen Galicia (2,83), La Rioja (2,43), Aragón (2,09) y Castilla La Mancha (2,04). El resto de comunidades están por debajo de 2 clientes/100 habitantes.

**Gráfico 12. Distribución del número de clientes por 100 habitantes por provincia en 2013**



Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado de GLP Canalizado 2013](#). CNMC.

Como se puede observar en el Gráfico 12, la provincia española líder en clientes por cada 100 habitantes es Huesca, con 8,24, seguida de Cantabria (5,65), Lugo (4,74) y Lleida (4,53).

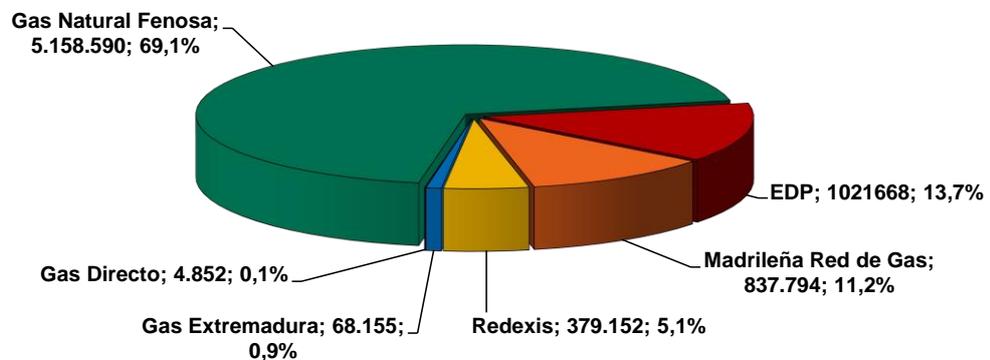
### 3.2. Estructura de la oferta

La oferta del mercado de inspecciones periódicas está determinada por las empresas distribuidoras de gas natural o suministradora de GLP canalizado correspondientes al punto de suministro, ya que sobre éstas recae la obligación de realizar las inspecciones. No obstante, se incluye dentro de la oferta de inspecciones a las empresas instaladoras autorizadas, como subcontratistas de las anteriores para la realización en campo de los trabajos de inspección.

### 3.2.1 Empresas distribuidoras de gas natural

A finales de 2013, el principal distribuidor, por puntos de suministro, es el Grupo Gas Natural Fenosa, con un 69%, seguido de EDP (14%), Madrileña Red de Gas (11%), Redexis (5%), Gas Extremadura (1%) y Gas Directo (0,1%), el resto de los puntos de suministro están directamente conectados a la red de transporte.

**Gráfico 13. Cuotas de mercado de puntos de suministro de gas natural 2013.**

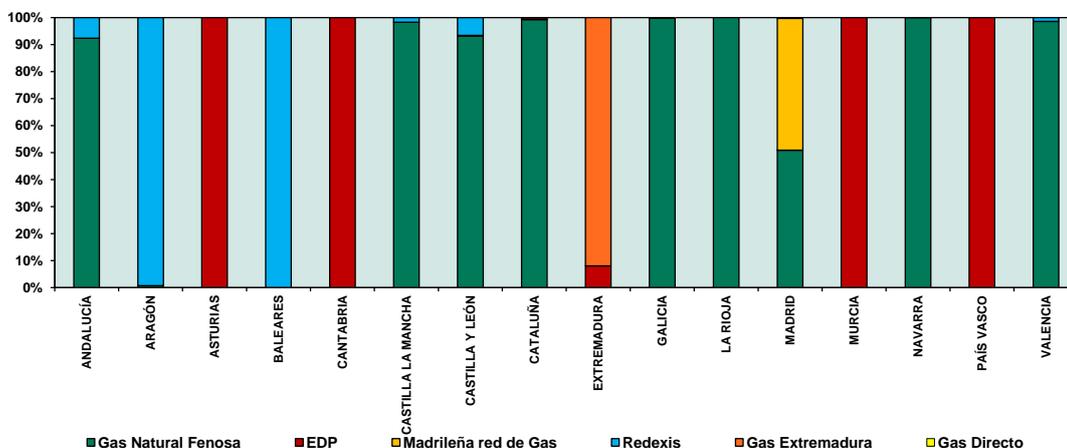


Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado Minorista de Gas Natural en España 2013](#). CNMC.

El siguiente mapa muestra la disposición geográfica de los clientes de gas natural por empresa distribuidora (distribuidor mayoritario).



**Gráfico 15. Cuotas por número de puntos de suministro de gas natural a 31 de diciembre de 2013, por Comunidad Autónoma y distribuidor.**



Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado Minorista de Gas Natural en España 2013](#). CNMC.

Tras las desinversiones de redes de distribución realizadas por Gas Natural Fenosa en Madrid hacia Madrileña Red de Gas, y por Endesa hacia Redexis, serían tres los grupos de distribución de gas que tienen separación de propiedad entre distribución y comercialización, no registrando presencia en la comercialización minorista en España:

- Madrileña Red de Gas, que pertenece al grupo Morgan Stanley, con 833.215 puntos de suministro en la Comunidad Autónoma de Madrid
- Redexis, que pertenece al grupo Goldman Sachs, con 379.152 puntos de suministro situados en Baleares (100%), Aragón (99%) y con presencia en Andalucía (8%), Castilla y León (7%), Castilla La Mancha (2%) y Valencia (1%).
- Gas Extremadura (DICOEXSA), con 68.155 clientes en Extremadura, que pertenece al Grupo Cristian Lay.

Por el contrario, los grupos Gas Natural Fenosa, líder del sector con un 69,1% de los puntos de suministro, y EDP, la segunda empresa en España con un

13,7%, sí mantienen presencia simultánea en las actividades de comercialización y distribución<sup>16</sup>:

- El Grupo Gas Natural Fenosa, con 4.376.405 clientes y 5.158.590 puntos de suministro, tiene la mayor cuota de mercado en 9 de las 15 Comunidades Autónomas peninsulares, con cuotas de mercado entre el 50 y el 85% en la comercialización y del 51 al 100% en la distribución.
- El Grupo EDP, con 796.293 clientes y 1.021.668 puntos de suministro en el mercado minorista, es la segunda compañía distribuidora y la tercera compañía comercializadora por número de clientes en España. La distribución geográfica de la misma muestra que es la comercializadora y distribuidora mayoritaria en Asturias, País Vasco, Murcia y Cantabria después de la transmisión de clientes desde Gas natural Fenosa en 2011.

### **3.2.2 Empresas suministradoras de GLP canalizado**

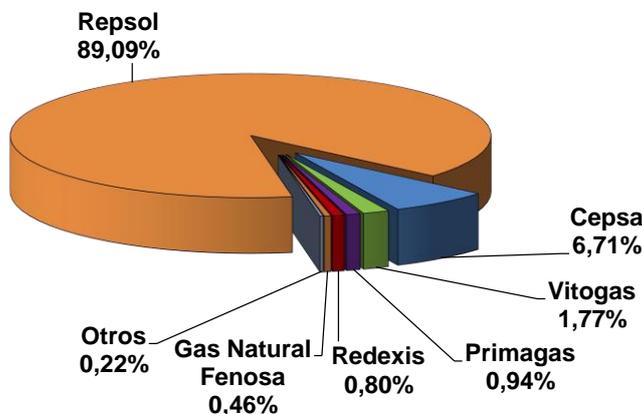
La actividad de suministro de GLP por canalización no se encuentra liberalizada, por lo cual todos los clientes se suministran a través de la empresa distribuidora titular de la red de distribución a la que están conectados, a precios regulados.

En el mercado nacional, el principal grupo suministrador de GLP canalizado por número de clientes es también Repsol Butano, con un 89,09%, seguido de Cepsa Gas Licuado (6,71%), Vitogas (1,77%) y Primagas con un 0,94%, respectivamente.

---

<sup>16</sup> De hecho, el análisis por Comunidad autónoma, según los datos del [Informe de Supervisión del Mercado Minorista de Gas Natural en España 2013](#) (CNMC), muestra que la cuota del comercializador de estas empresas es mucho más elevada en las provincias en las que dispone de redes de distribución.

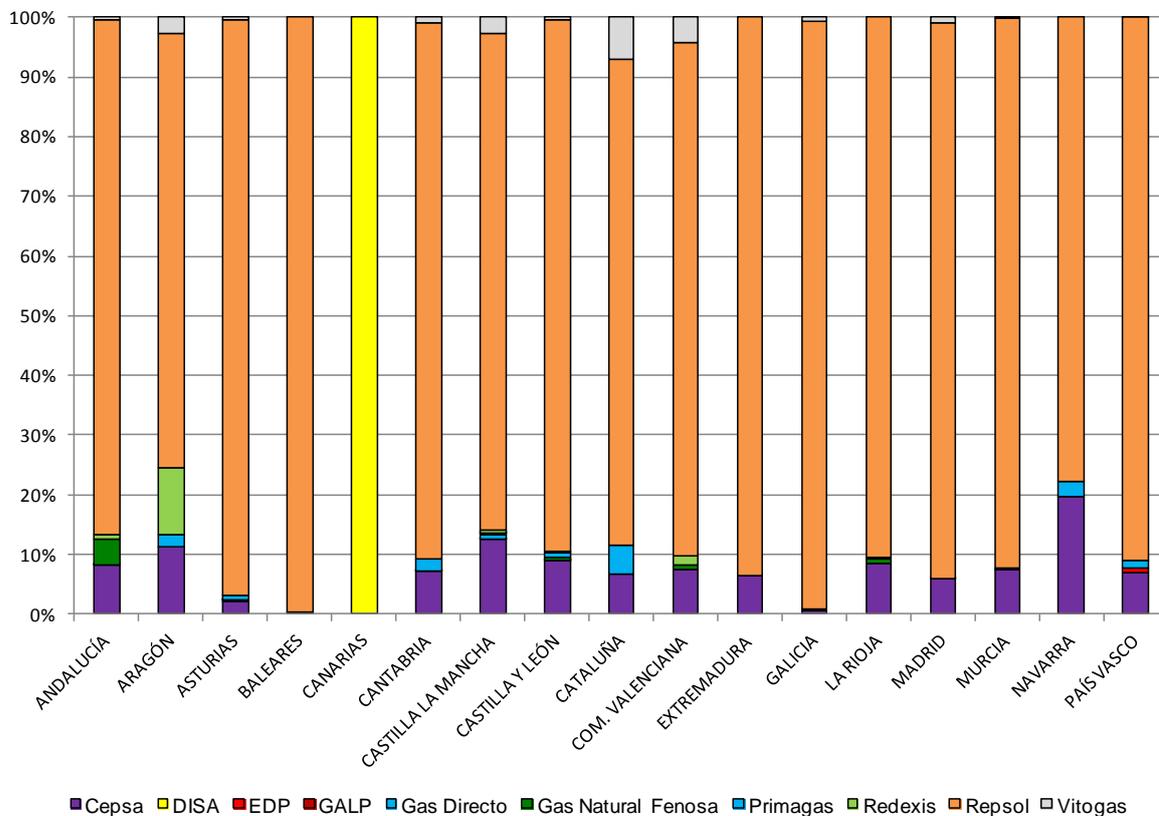
**Gráfico 16. Cuotas de mercado por número de clientes de GLP canalizado en 2013**



Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado de GLP Canalizado 2013](#). CNMC.

Por Comunidades Autónomas, las cuotas de mercado por número clientes de GLP canalizado en el año 2013 son las siguientes:

**Gráfico 17. Cuotas de mercado por Comunidad Autónoma de GLP canalizado en 2013**



Fuente: [Informe de Supervisión del Mercado de GLP Canalizado 2013](#). CNMC.

Con excepción de Canarias, donde Disa es el único suministrador, Repsol es la compañía con mayor cuota en cada región, siendo ésta superior al 70% en todas las Comunidades Autónomas.

Como conclusión de lo anterior, se puede afirmar que el sector de GLP canalizado se caracteriza por una alta concentración del mercado, tanto en términos de clientes como en términos de ventas de energía. Repsol Butano es la compañía que cuenta con la cuota mayoritaria en ambos casos.

### **3.2.3 Empresas instaladoras autorizadas**

En España existen aproximadamente 23.000 empresas instaladoras que realizan actividades en los sectores de gas, calefacción, aire acondicionado, electricidad, saneamiento, fontanería, protección contra incendios y energías renovables.

El sector, que emplea a 120.000 personas, se compone principalmente de pequeñas y medianas empresas, con un tamaño medio de 5 trabajadores en plantilla. Si bien existe un número de empresas de tamaño superior que son las que realizan habitualmente el trabajo de inspección periódica, subcontratadas por las empresas distribuidoras y suministradoras anteriormente descritas, sobre las que recae la obligación.

Aproximadamente un 65% de estas empresas, unas 15.000, están dedicadas de forma no exclusiva a la realización de instalaciones de gas natural<sup>17</sup>, y por tanto estarían habilitadas para realizar las actividades incluidas en la inspección periódica de instalaciones de gas.

Las empresas instaladoras que deseen establecerse como empresas instaladoras de gas deberán presentar, previo al inicio de la actividad, ante el

---

<sup>17</sup> Se considera empresa instaladora de gas a toda persona física o jurídica que ejerce las actividades de montaje, reparación, mantenimiento y control periódico de instalaciones de gas, cumpliendo los requisitos establecidos en la ITC ICG 09 del Reglamento.

órgano competente de la Comunidad Autónoma en la que se establezcan, una Declaración Responsable.

Una vez presentada la declaración responsable, el órgano competente de la Comunidad Autónoma asignará de oficio un número de identificación a la empresa, estando la empresa, desde que presenta la declaración responsable, habilitada para ejercer la actividad en todo el territorio nacional. Además, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Disponer de la documentación que identifique a la empresa instaladora de gas, que en el caso de persona jurídica, deberá estar constituida legalmente.
- b) Contar con personal contratado que realice la actividad en condiciones de seguridad, con un mínimo de un instalador de gas, según sea categoría A, B o C.
- c) Haber suscrito un seguro de responsabilidad civil profesional u otra garantía equivalente que cubra los daños que puedan provocar en la prestación del servicio por un importe mínimo de 900.000 euros (categoría A), 600.000 euros (categoría B) o 300.000 euros (categoría C), por siniestro.

Disponer de los medios técnicos necesarios para realizar su actividad en condiciones de seguridad.

Para la habilitación de una empresa como instaladora de gas, deberá cumplir lo establecido en la ITC-ICG 09, durante todo el tiempo que ejerza la actividad.

Para la realización de inspecciones de instalaciones receptoras alimentadas desde redes de distribución será necesario que la empresa instaladora cuente con un instalador de Categoría A.

#### **4. ANÁLISIS DESDE LA ÓPTICA DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE**

De los apartados previos se deriva que el servicio de inspección periódica de instalaciones de gases combustibles conectadas a redes de distribución se

presta a partir de un marco legal nacional, en condiciones homogéneas para todas las Comunidades Autónomas, que establece un monopolio de la empresa distribuidora correspondiente para la realización de las inspecciones.

Resulta, por tanto, relevante analizar las restricciones que determinan dicho monopolio desde el punto de vista de la regulación económica eficiente, es decir, analizando la necesidad y proporcionalidad de las restricciones a la competencia, lo que permitirá obtener conclusiones y recomendaciones acerca de cuál es la configuración óptima desde el punto de vista de la competencia y la eficiencia económica.

La restricción de acceso fundamental que impone la normativa nacional a través de la Ley de Hidrocarburos y el desarrollo reglamentario posterior del RD 919/2006 es que **las inspecciones periódicas de instalaciones de gases combustibles conectadas a redes de distribución deberá ser realizada por la compañía distribuidora propietaria de la red de distribución a la que se conecte la instalación, mediante medios propios o ajenos.**

El análisis de la adecuación de esta exigencia comienza por determinar su necesidad. En el mercado de inspecciones periódicas no se dan las características de monopolio natural que justifique la restricción de acceso al mismo. Una posible justificación económica sería la existencia de externalidades sobre la seguridad propia y de terceros no consideradas por el usuario al contratar el servicio así como la asimetría de información que dificulta que el usuario medio detecte cuando la instalación requiere inspección. Atendiendo a estos fallos de mercado, podría considerarse que la centralización de la responsabilidad de realizar la inspección periódica en un único agente facilita una mayor cobertura de instalaciones inspeccionadas, facilitando la seguridad para las personas y bienes cercanos a dicha instalación, cuando éste sea el caso.

En este sentido, la decisión consciente o inconsciente de no realizar la inspección periódica de la instalación tiene externalidades negativas que podrían no ser adecuadamente internalizadas por el libre mercado, implicando en su caso, la asunción de un nivel de riesgo socialmente ineficiente sobre la

seguridad de personas y bienes. Por tanto, un requisito que incremente el número de instalaciones inspeccionadas reduciría *ceteris paribus* dicha externalidad. No obstante, el análisis desde los principios de necesidad y proporcionalidad exige plantear la obtención de los mismos objetivos de una forma menos distorsionadora, que permitiese la apertura a la competencia de la inspección periódica a la vez que se adoptasen determinadas medidas que minimicen las posibles externalidades sobre la seguridad. Esto podría implicar que el monopolio en la inspección fuera innecesario, o al menos no proporcionado.

Adicionalmente, la normativa requiere que la inspección de la instalación se realice con medios propios o ajenos, por personal formado y acreditado en los términos indicados en la ITC-ICG 09 sobre Instaladores y empresas instaladoras de gas del Reglamento técnico.

La necesidad del establecimiento de requisitos para el personal que realiza las inspecciones tendría su explicación económica en la asimetría de información sobre la formación y conocimientos reales del personal que realizará la inspección que tiene el usuario típico y, en menor medida, la empresa de distribución que subcontrate estos servicios. Por tanto, el cumplimiento de los citados requisitos, cuando sean necesarios y proporcionados, facilitaría que el personal que acude a la instalación tenga la formación adecuada para realizar la tarea.

Como requisito adicional está el mantenimiento de una base de datos permanentemente actualizada que contenga entre otras informaciones la fecha de la última inspección de las instalaciones receptoras individuales, así como su resultado, conservando esta información durante 10 años. El órgano competente de cada Comunidad Autónoma tendrá acceso permanentemente a dicha base de datos.

## 5. ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS DE UNA MAYOR COMPETENCIA EN EL MERCADO

La eliminación de la exclusividad de cada empresa distribuidora de gases combustibles para realizar la inspección obligatoria de las instalaciones receptoras supondría trasladar a cada uno de los propietarios de las instalaciones la obligatoriedad de que contraten con un instalador autorizado la realización de la inspección. Como consecuencia, los usuarios tendrían la obligación de cumplir con la inspección y, al mismo tiempo, la libertad de contratar con una empresa instaladora autorizada de su elección. Esta contratación se realizaría en función de las condiciones (precio, flexibilidad horaria, etc) que ésta le ofrezca, así como otras variables que pudieran desarrollarse a través de los mayores incentivos a la innovación que trae la competencia<sup>18</sup>.

Esto supondría la introducción de competencia en un mercado de inspección que, bajo la regulación actual, atribuye esta función al correspondiente distribuidor en monopolio. El monopolista recibe un precio regulado que viene fijado administrativamente por cada Comunidad Autónoma. A su vez,

---

<sup>18</sup> En el [estudio sobre el mercado del servicio de inspección técnica de vehículos \(E/CNMC/0001/14\)](#), la CNMC caracteriza el mercado de ITV como: i) mercados excesivamente regulados, ii) la existencia de una pluralidad de mercados geográficos cerrados a nuevos operadores durante largos períodos de tiempo, iii) un fuerte componente geográfico que limita la disponibilidad de los consumidores a desplazarse para la revisión periódica y iii) tarifas fijas en la mayor parte del territorio nacional. Estas características, con excepción del componente geográfico, se reproducen en el mercado de inspecciones periódicas de gas.

En el mercado de ITV se observa que, frente a los modelos de prestación pública directa, de concesión o de autorización limitativa o sujeta a condiciones, aquellas Comunidades Autónomas que se rigen por un sistema de autorización, es decir, Castilla la Mancha y Madrid, han experimentado un aumento significativo del número de estaciones de ITV, horarios más amplios, ofertas de servicios complementarios y una gran variedad de descuentos. Asimismo, el Estudio apunta *“Un modelo sujeto a importantes requerimientos operativos y basado en la prestación directa de la Administración o a través de concesiones con largos periodos de exclusividad limita la oferta y restringe la innovación. La reducción de los requisitos, en términos de exigencias físicas o en términos de incompatibilidades, está demostrado que aumenta la oferta, acercándola y adaptándola a las necesidades del consumidor. Es probable, además, que dicha mayor facilidad pudiera contribuir a reducir la tasa de absentismo”*. Respecto al control en un mercado liberalizado, el Estudio señala que la autoridad competente autonómica debería *“reforzar y adaptar su actividad de supervisión, inspección y sanción de la actividad de los operadores”*.

distribuidor paga al instalador que, como medio ajeno al distribuidor, realiza efectivamente la inspección y es contratado por el distribuidor siguiendo un procedimiento competitivo.

Es necesario, por tanto, analizar si en competencia, esta actividad económica presentaría fallos de mercado relevantes que pudieran hacer necesario el establecimiento, *ex ante* o *ex post*, de medidas adicionales y en su caso, simultáneas, al proceso de apertura.

El análisis de las consecuencias previsibles derivadas de la liberalización de este mercado se realiza principalmente desde el punto de vista del consumidor doméstico. El usuario no profesional es quien, debido a su mayor exposición en términos económicos y de falta de información, estará en mayor medida beneficiado o perjudicado por un cambio en la regulación del mercado de inspecciones periódicas.

## **5.1 Beneficios de la competencia**

### **5.1.1 Precio**

Actualmente y aunque la regulación actual permite realizar la inspección con medios propios, los distribuidores de gas natural y suministradores de GLP subcontratan en la práctica totalidad de los casos el servicio de inspección periódica a empresas instaladoras autorizadas. Según la información facilitada por los distribuidores a la CNMC, en los concursos competitivos convocados por las distribuidoras para dicha subcontratación participa un número limitado de grandes empresas instaladoras, del orden de 5 empresas. Incluso con estas cifras de oferentes, se detecta que en este mercado liberalizado de la subcontratación existen tensiones competitivas que resultan en precios significativamente inferiores a los precios regulados administrativamente que pagan los usuarios del servicio de inspección. Las empresas distribuidoras no trasladan las eficiencias estáticas y dinámicas de dichos procedimientos competitivos a los usuarios de las instalaciones inspeccionadas, ya que el precio que el usuario paga por la inspección está regulado administrativamente

en todas las Comunidades Autónomas excepto Madrid y Murcia. En el caso de estas Comunidades se aplica el precio comunicado por la distribuidora a la administración. La distribuidora, al tener el monopolio sobre el servicio de inspección, tiene insuficientes incentivos para comunicar precios eficientes, basados en sus costes de subcontratación. Adicionalmente, el monopolio de cada distribuidora en su zona y la información asimétrica de la que dispone frente al usuario y a la administración origina ineficiencias económicas adicionales. En primer lugar, la distribuidora siempre cubre los costes de la actividad de inspección, no teniendo incentivos estáticos para revelarlos ni, especialmente, para reducirlos dinámicamente, pudiendo absorber el excedente económico entre el precio en competencia que paga a las compañías instaladoras y el precio regulado que recibe. En segundo lugar, esta ventaja informacional puede ser utilizada por la distribuidora para influir en la determinación del precio del servicio fijado fuera del mercado por la administración competente.

Por tanto, la mayor eficiencia en precios producida por la competencia en el mercado de subcontratación de las inspecciones revierte exclusivamente en beneficio de la empresa distribuidora que, sin tensión competitiva que le incentive mejorar los precios a los usuarios, percibe un precio regulado fijo establecido por la correspondiente Comunidad Autónoma.

La introducción de competencia en la contratación de la inspección periódica por parte de los consumidores titulares de las instalaciones originaría previsiblemente dos posibles efectos sobre el precio. Por un lado, la presión competitiva generada por la oferta efectiva o potencial de las 23.000 empresas instaladoras autorizadas reduciría el precio final que puede obtener un consumidor por la realización de la inspección periódica de su instalación. Por otro lado, la liberalización del mercado de inspecciones periódicas podría implicar menor aprovechamiento de las economías de escala<sup>19</sup>. Bajo la

---

<sup>19</sup> En la [Resolución S/0256/10 Inspecciones periódicas de gas](#) de la extinta CNC se establecía en relación con la posible existencia de economías de escala: “Hay total consenso en que la dispersión geográfica de las instalaciones a inspeccionar es un factor clave en los costes a soportar por las empresas distribuidoras, siendo este aspecto el determinante de la existencia

regulación actual, la eficiencia económica y el interés en maximizar sus beneficios debería llevar a los distribuidores a organizar la realización de las inspecciones por zonas geográficas de forma que agruparan la realización de las inspecciones, optimizando los costes de desplazamiento del personal que realiza el trabajo de campo. Sin embargo, en un contexto de subcontratación y cobertura total de costes este incentivo podría no estar operando suficientemente.

Hay que tener en cuenta que el desplazamiento del profesional sería el principal coste de la realización de una inspección. Desde el momento que dicho coste es repartido entre varias inspecciones agrupadas para un mismo desplazamiento, el coste unitario por inspección puede disminuir. La gestión y optimización de las inspecciones también representa un coste relevante para las empresas distribuidoras<sup>20</sup>.

En cualquier caso, hay que insistir en que las economías de escala que efectivamente se pudiesen dar mediante la agrupación de inspecciones por parte de los distribuidores tampoco tienen con la normativa actual un traslado al propietario de la instalación inspeccionada ya que dichos precios son fijados administrativamente por la administración autonómica competente.

Buena prueba de que las economías de escala no tienen reflejo en los precios regulados de la inspección es que no existe la correlación esperable entre dispersión geográfica de los puntos de suministro y precio regulado para la inspección. Efectivamente, dado que el contenido para la inspección periódica

---

de economías de escala". Además, añade "(l)as empresas de mayor tamaño podrían beneficiarse de ciertas economías de escala puesto que "el coste de planificación y gestión administrativa del proceso de inspección periódica puede ser superior en el caso de distribuidores que no alcancen un número significativo de puntos de suministro (por ejemplo, inferior a 100.000 puntos de suministro)".

<sup>20</sup> En la mencionada [Resolución S/0256/10](#) se desglosan los costes asociados a la inspección periódica de instalaciones receptoras de gas natural en cuatro grandes bloques: i) Servicio del personal de inspección (planificación, preparación y seguimiento de la IP); ii) Servicio del personal de administración (registro datos, documentación y atención usuario); iii) Servicio de inspección y control de calidad (realización y control de calidad de la IP); y iv) Documentos del proceso de inspección (elaboración impresos y documentos). De acuerdo con la Resolución "se deduce que los precios abonados por las empresas distribuidoras a las empresas subcontratadas para la ejecución de las inspecciones periódicas equivaldrían a la partida correspondiente al servicio de inspección y control de calidad. Esta partida es a la que los informes de SEDIGAS y AOGLP conceden el mayor peso (alrededor del 60% del coste total)".

está establecido reglamentariamente, y es común para todos los puntos de suministro de todas las comunidades autónomas, el elemento que debería establecer una diferencia entre los costes medios de inspección periódica para las diferentes comunidades autónomas es el número de inspecciones que es posible realizar en cada desplazamiento. Este número viene claramente determinado por la dispersión geográfica media de los puntos de suministro. La CNMC constata que, por ejemplo, en el caso de la Comunidad de Madrid, que cuenta con una de las mayores concentraciones geográficas de puntos de suministro, las empresas distribuidoras que operan en la Comunidad han comunicado un precio por inspección<sup>21</sup> por encima de la media del resto de comunidades autónomas.<sup>22</sup>

En caso de que los propietarios de las instalaciones pudieran contratar libremente con empresas instaladoras, dichas empresas también podrían organizar y ofertar sus inspecciones de forma que optimizaran los desplazamientos necesarios, obteniendo de esa forma economías de escala. Estas economías podrían ser incluso mayores si las empresas instaladoras tuvieran acceso a la información de las fechas en que cada punto de suministro debe ser inspeccionado para cumplir con la normativa, de forma que dichas empresas pudieran realizar sus ofertas a los titulares de las instalaciones.

Los precios regulados, además de establecer una tarifa para la inspección de la instalación individual, regulan una tarifa adicional de inspección en el caso de que el punto de suministro cuente con una parte de instalación comunitaria con

---

<sup>21</sup> En el caso de la Comunidad de Madrid el precio no ha sido regulado, sino que únicamente es comunicado por el distribuidor.

<sup>22</sup> Considerando únicamente los precios de inspección regulados, tampoco se encuentra la correlación esperada. Por ejemplo, la Comunidad Autónoma de Cataluña, con una densidad de puntos de suministro de 67,4 puntos por km<sup>2</sup> ha establecido un precio regulado de inspección de 48,01 €, mientras que la Comunidad de País Vasco, de superficie casi 5 veces menor y con una densidad mayor de puntos de suministro, de 71,7 puntos por km<sup>2</sup>, ha establecido un precio regulado de inspección de 52,89 €.

Esta evidencia empírica mostraría, una vez más, que la liberalización de precios en un entorno de monopolio origina situaciones económicamente inferiores y más perjudiciales para los consumidores y usuarios que un monopolio con precios regulados, por ineficiente que sea éste. Adicionalmente, cuando dicho monopolio no está justificado, como en este caso, en términos de necesidad o al menos de proporcionalidad, la introducción de competencia es una solución claramente preferible desde el punto de vista del interés general.

otros puntos de suministro, como por ejemplo en una comunidad de vecinos. Esta tarifa adicional para la inspección de la parte comunitaria de la instalación se cobra a cada usuario individual, independientemente del número de usuarios que compartan la instalación comunitaria, lo que puede resultar en un coste de inspección de la instalación comunitaria excesivamente elevado. Esto es especialmente cierto teniendo en cuenta que dicha inspección se limita a las partes visibles y accesibles que, en muchos casos, apenas existen. Por consiguiente, se puede afirmar que la parte de la tarifa correspondiente a la instalación comunitaria tampoco tiene suficiente relación con los costes de dicha actividad, como tendría en un entorno competitivo.

Adicionalmente, algunas Comunidades Autónomas establecen revisiones periódicas de los precios regulados de inspección indexados al IPC<sup>23</sup>. Desde el punto de vista de los costes tendría mayor sentido económico que dichos precios fueran decrecientes debido a la necesaria optimización de las inspecciones gracias a las nuevas técnicas disponibles (GPS, uso de dispositivos portátiles, comunicaciones en campo con bases de datos, etc.).

Por tanto, se puede concluir que ante la liberalización del mercado de las inspecciones obligatorias, la mayoría de los propietarios de las instalaciones podrían obtener precios competitivos, inferiores a los establecidos administrativamente en la actualidad<sup>24</sup>. Por otro lado, en zonas con puntos de suministro altamente dispersos geográficamente la reducción de precio por la presión competitiva podría no compensar el incremento de coste debido a la

---

<sup>23</sup> El actual contexto normativo, en el marco del Proyecto de Ley de Desindexación, promueve la desvinculación de los valores monetarios respecto a índices de precios o fórmulas que lo contengan. En este sentido, en diciembre de 2013 la CNMC publicó el [Informe de Proyecto Normativo 111/13 relativo al Anteproyecto de Ley de Desindexación de la Economía Española](#), donde establece *“la eliminación de la actualización automática de dichos valores a través de la utilización de índices de precios o, en última instancia, la revisión de los mismos a través de fórmulas que contengan únicamente costes directamente relacionados con los bienes y servicios a los que están vinculados, permitirá eliminar o mitigar los efectos negativos anteriormente citados, así como coadyuvar a una mejora de la competitividad vía precios de los agentes económicos”*.

<sup>24</sup> Actualmente, la existencia de precios regulados de la distribuidora podría explicar que los precios ofrecidos por los instaladores de gas de las revisiones voluntarias presenten escasas variaciones respecto a estos precios de referencia. La introducción de competencia genera un incentivo a competir en el mercado entre otras variables, vía precios, para atraer un mayor número de usuarios.

parte del desplazamiento. En este caso, cuál de los dos efectos prevalecería sería un tema empírico, aunque debe recordarse que la inexistencia de subvenciones cruzadas entre usuarios de puntos de suministro en zonas de alta y baja densidad de población sería económicamente más eficiente. Por último, podría ser conveniente establecer, al menos transitoriamente, precios máximos por tipo de instalación durante la introducción de la competencia, hasta comprobar el correcto funcionamiento del nuevo mercado. En este caso, convendría analizar el comportamiento de los agentes económicos respecto a los mismos a los efectos de la normativa de defensa de la competencia.

### **5.1.2 Flexibilidad para el usuario**

Actualmente, la empresa distribuidora planifica las inspecciones de la manera que considera conveniente y, en teoría, atendiendo a la minimización de sus costes de inspección. A estos efectos, comunica a los usuarios el día y franjas horarias de visita mediante carta y un cartel visible a la entrada de la finca, en caso de puntos de suministro localizados en comunidades de vecinos. Los días fijados por las distribuidoras son habitualmente días laborables, y las franjas horarias en las que los inspectores pueden realizar las visitas son amplias y en horarios laborables. En muchos casos a los usuarios les es imposible, difícil o al menos inconveniente, estar en su domicilio esperando al inspector enviado por la distribuidora.

Bajo la normativa actual, Comunidades Autónomas como Cantabria dan la opción al usuario de acordar con la empresa distribuidora<sup>25</sup> día y hora. Esta flexibilidad conlleva un sobrecoste administrativo respecto al precio de una inspección planificada unilateralmente por el distribuidor del 53% en el caso de una instalación individual y del 62% en el caso de una instalación individual que incluya la inspección de la parte colectiva de la instalación. Esta opción no se considera la más idónea ya que, además de pagar un sobrepago por contar con la flexibilidad, podría crear incentivos económicos al distribuidor a no

---

<sup>25</sup> En este caso, Grupo EDP.

realizar tan correctamente la notificación de la inspección planificada, incrementando la probabilidad de acordar una inspección pactada posterior al precio administrado más elevado. Se ha constatado por la CNMC que el sobreprecio por la flexibilidad no sería económicamente imprescindible y que el incentivo económico existe: en la mayoría de los casos, el contrato de las distribuidoras con las instaladoras subcontratadas establece precios por inspección independientes del nivel de agrupamiento de las inspecciones.

En el caso que los usuarios pudiesen contratar libremente la inspección periódica, podrían pactar con la empresa instaladora un día y hora concretos para la realización de la inspección o, al menos, una franja horaria más limitada y conveniente. O incluso, a efectos de una mayor eficiencia, podría contratarse dicha inspección de manera conjunta para una comunidad de vecinos de forma que la empresa instaladora acudiera a los domicilios a una hora más conveniente para los usuarios. Esta mayor flexibilidad, podría reducir el número de falta de inspecciones por imposibilidad de acceder al domicilio.

## **5.2 Riesgos valorados**

### **5.2.1 Seguridad**

Bajo el marco regulatorio anterior al actual, las empresas distribuidoras (o comercializadoras en su caso) realizaban la “inspección de los elementos fijos de la instalación”, quedando la revisión de los equipos consumidores de gas combustible bajo la responsabilidad del usuario. Esto trajo consigo que muchos usuarios, si bien permitían el acceso a sus instalaciones a los técnicos enviados para la realización de la inspección responsabilidad de la distribuidora, no contrataban con una empresa instaladora la revisión de sus equipos.

El sistema actual, que unifica las acciones de inspección en una única actuación del distribuidor, ha conseguido en algunas Comunidades Autónomas porcentajes muy altos de inspección, pasando, por ejemplo, en el caso de la Comunidad de Madrid del 44% bajo el marco regulatorio anterior al 92% bajo la

regulación actualmente vigente. Esto ha supuesto, sin duda, una mejora desde el punto de vista de la seguridad de las instalaciones.

En el caso de que la responsabilidad de realizar la inspección periódica recayera sobre el usuario en lugar de sobre la distribuidora, el porcentaje de puntos inspeccionados podría ser menor al actual si no se acompaña de medidas que incentiven la realización de inspecciones. Esto podría suponer un empeoramiento de la seguridad de las instalaciones y las personas.

Como referencia cercana está el caso de las instalaciones alimentadas mediante gases combustibles envasados de gases licuados del petróleo (GLP), cuyos usuarios son los responsables de encargar a una empresa autorizada la revisión de sus instalaciones cada 5 años. Sin embargo, este tipo de instalaciones tienen un porcentaje de revisiones bajo, menor del 40%<sup>26</sup>. Si bien, al no estar estas instalaciones conectadas a una red de distribución dificulta el control sobre el estado de revisión de la instalación. Esta cifra contrasta con el porcentaje de instalaciones inspeccionadas en GLP canalizado, superior al 85%<sup>16</sup>.

El posible descenso de la tasa de inspecciones realizadas podría no producirse si se establecieran incentivos para la inspección, a través de medidas como la interrupción del suministro. Los distribuidores seguirían manteniendo a disposición de las Comunidades Autónomas la base de datos sobre la inspección de los puntos de suministro, y por tanto, éstas podrían actuar sobre los puntos de suministro que no hayan realizado la inspección periódica. Sin embargo, en esta materia no existirían criterios legales necesarios y proporcionados en todas las Comunidades Autónomas. Únicamente algunas han legislado permitiendo el corte de suministro en aquellos puntos de suministro que no hubieran realizado la inspección periódica obligatoria, una vez se hayan ofrecido las garantías legales en defensa del usuario.

Por tanto, la apertura del mercado a la competencia, acompañada de mecanismos que garanticen las inspecciones periódicas, resultaría

---

<sup>26</sup> Fuente : Asociación Española de Operadores de Gases Licuados del Petróleo (AOGLP).

previsiblemente en precios más eficientes para los usuarios, manteniendo el nivel de seguridad.

### **5.2.2 Fraude**

En este contexto de información asimétrica, uno de los posibles problemas que enfrentan los consumidores es el posible fraude en la oferta de servicios de mantenimiento, inspección o revisión que, en ocasiones, se presentan como obligatorios, bajo la amenaza de corte de suministro. En demasiados casos no están claramente definidos ni cuentan con las suficientes garantías de ser prestados por personal cualificado.

Bajo la normativa actual, se han articulado mecanismos para reducir el fraude. Por ejemplo, con avisos por carta y cartel<sup>27</sup>, que reducen la capacidad para que terceros intervengan de manera fraudulenta. Estos procedimientos protegerían al usuario del fraude y contribuirían a reducir las reclamaciones y denuncias en las inspecciones periódicas, especialmente al comparar con las reclamaciones en revisiones de instalaciones no conectadas a redes de distribución.

Una de las prácticas irregulares que más reclamaciones generan actualmente en las revisiones de instalaciones no conectadas a redes de distribución es la oferta de subsanación de anomalías supuestamente detectadas durante la revisión. De esta forma, aunque el coste ofertado por la revisión pueda ser moderado, la factura final que paga el usuario puede llegar a ser mucho más elevada debido a actuaciones y reparaciones en la instalación que, en demasiados casos, se muestran innecesarios. En caso de que el usuario pudiera contratar las inspecciones periódicas, para minimizar las prácticas de este tipo, se podría valorar el establecimiento de una incompatibilidad entre la realización de la inspección y la realización de la subsanación de las anomalías que hubieran podido detectarse durante la inspección.

---

<sup>27</sup> Otro mecanismo recogido en la normativa actual consiste en la facturación de la inspección conjuntamente con la del consumo de gas a través del comercializador.

Asimismo, las administraciones públicas podrían promover campañas de información a los usuarios para dar a conocer las obligaciones de inspección y la necesidad de contratar con empresas instaladoras acreditadas, especialmente entre los sectores de la población más vulnerables a este tipo de prácticas fraudulentas (personas de edad avanzada, etc).

### **5.2.3 Dispersión en la responsabilidad de inspección y en el control de las instalaciones**

El modelo actual unifica el control y responsabilidad de la inspección, siempre que tenga acceso a la instalación, en la distribuidora. Aunque el distribuidor pueda realizar la inspección mediante recursos propios o ajenos, subcontratando todas o algunas de las labores de la inspección de los puntos de suministro, la responsabilidad de la inspección, desde el aviso a los usuarios de la necesidad de inspeccionar hasta la realización de la inspección, está centralizada en él. Además, la distribuidora debe controlar la situación de todos los puntos de suministro, sabiendo cuándo realizar la inspección, su resultado, la posible necesidad de subsanaciones o la imposibilidad de acceder a la instalación por ausencia o falta de autorización del titular.

Si los usuarios tuvieran que contratar el servicio de inspección periódica a una instaladora de su elección, se estaría introduciendo un agente adicional, además del usuario y el distribuidor. Esto requeriría una mayor coordinación entre los agentes para conocer el estado de la inspección del punto de suministro.

Sería necesario que el distribuidor siguiera avisando al usuario de que ha transcurrido un plazo cercano a los 5 años y que debe inspeccionar su instalación para cumplir la normativa. Además, debería informar de que esta actividad se puede contratar con cualquiera de las empresas acreditadas<sup>2829</sup>.

---

<sup>28</sup> La extinta CNC se pronunció sobre el riesgo de imponer restricciones a la competencia ante determinados comportamientos estratégicos de los distribuidores en el proceso de comunicación a los usuarios. En este sentido, la CNC en virtud del artículo 12.3 de la Ley 15/2007, (actual artículo 5.4 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión

Por otro lado, sería necesario asegurar que la empresa instaladora autorizada que ha realizado la inspección notificase al distribuidor el resultado de la inspección, indicando si ha resultado positiva o, en caso de haber incidencias, su gravedad.

#### 5.2.4 Calidad de las inspecciones

El actual sistema de inspección gestionado por las distribuidoras mediante personal propio o ajeno, en principio, supone una homogeneidad en la forma

---

Nacional de los Mercados y la Competencia) interpuso recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo contra la Disposición Final Cuarta del Real Decreto 1623/2011 de 14 de noviembre, por el que se regulan los efectos de la entrada en funcionamiento del enlace entre el sistema eléctrico peninsular y el balear, y se modifican otras disposiciones del sector eléctrico.

La nueva regulación aprobada por el *Real Decreto 1623/2011* obliga a la empresa distribuidora, la única habilitada para realizar los trabajos de las actividades reservadas en su demarcación geográfica, a presentar simultáneamente un presupuesto por aquellos trabajos del mercado conexo de las instalaciones eléctricas que pueden ser realizados por cualquier instalador autorizado, generando una desigualdad entre los operadores presentes en este mercado.

La CNC considera que *“El envío simultáneo y obligatorio por la distribuidora del presupuesto por actividades no reservadas perpetuaría la desigualdad entre distribuidora y resto de instaladores de cara a la captación de clientes en este mercado, situación que constituye una restricción de la competencia inexistente en la regulación anterior a dicha modificación”*. Además, la oferta de presupuesto se produciría en una situación en que los clientes son especialmente receptivos a la misma, al provenir del mismo grupo empresarial que le proporciona la información técnica relativa a las instalaciones necesarias a acometer. Este efecto se refuerza por la imagen de marca de la distribuidora que facilita que su oferta tenga mayores posibilidades de éxito, dado que su condición de distribuidor de zona le otorga un mayor reconocimiento y es posible que el cliente lo perciba como el operador más fiable para la realización de los trabajos frente a instaladores autorizados.

De acuerdo con la CNC, la situación deseable en términos de competencia consistiría en un tratamiento igual para todos los operadores presentes en el mercado.

Esta neutralidad solo se garantizará si

- 1) recibidas exclusivamente las condiciones técnicas, el cliente solicita libremente los presupuestos que considere oportunos, tanto al distribuidor como a terceros instaladores, y decide quién prefiere que realice los trabajos o
- 2) los instaladores pudiesen acceder a las solicitudes de nuevo punto de suministro en el mismo momento que las recibe el distribuidor y pudiesen conocer las condiciones técnicas fijadas por éste a tiempo para remitir un presupuesto al cliente por las actividades liberalizadas como tarde en el mismo momento que lo remite el distribuidor.

<sup>29</sup> Asimismo, la CNC se pronunció en los [IPN 60/11 PRD Conexión de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia](#), el [IPN 63/11, PRD de Transporte, distribución, comercialización y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica](#) y el [IPN 64/11, PRD de Transporte, distribución, comercialización y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural](#).

en que se realizan las inspecciones. Para ello, las distribuidoras han establecido un sistema de calidad específico para la actividad de inspecciones<sup>30</sup>, de forma que cuando subcontratan a instaladoras para las inspecciones requieren el cumplimiento de dichos requisitos de calidad, superiores a los requisitos que debe reunir una empresa para ser instaladora autorizada. Adicionalmente, el sistema de calidad tiene asociado un cierto nivel de supervisión sobre el personal de las subcontratas que realizan la inspección. Actualmente, la normativa exige a las empresas instaladoras contar con una declaración responsable sobre el cumplimiento de ciertos requisitos, como contar con un cierto número de instaladores cualificados o un seguro de responsabilidad civil, tratándose de requisitos menos exigentes que los propios del sistema de calidad para la actividad de inspecciones. Por ello, sería conveniente analizar dichos requisitos y, en su caso, exigir a las empresas instaladoras que quieran realizar inspecciones periódicas, que cumplan los requisitos de calidad procedentes, que sean proporcionados, para asegurar que no se produzcan pérdidas ineficientes en la calidad del servicio, lo que podría afectar a la seguridad de las instalaciones.

---

<sup>30</sup> A estos efectos, la asociación sectorial bajo la que se enmarcan las empresas distribuidoras, SEDIGAS, lleva a cabo una labor de certificación de la capacitación profesional acorde con las reglas establecidas para el desempeño de dichas actividades. La actividad de certificación está bajo el alcance de la acreditación de la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) para el cumplimiento de los requisitos de la norma UNE EN ISO/IEC 17024 "Evaluación de conformidad. Requisitos generales para los organismos que realizan la certificación de personas". Por tanto SEDIGAS sería actualmente una entidad acreditada para la certificación, entre otras, de los inspectores que realizan las inspecciones periódicas.

## 6. CONCLUSIONES

Teniendo en cuenta el anterior análisis de las consecuencias que tendría la apertura a la competencia de la inspección periódica de las instalaciones receptoras conectadas a redes de distribución mediante el traslado de la responsabilidad de su realización al usuario, se puede concluir que:

- El sistema de inspecciones periódicas actual cuenta con un alto porcentaje de instalaciones inspeccionadas en el plazo y forma establecidos por la norma. Se da una baja incidencia de fraude en comparación con otras actividades similares, como son las revisiones de instalaciones no conectadas a redes de distribución o los servicios de mantenimiento de aparatos de combustión, que son igualmente requeridas por la normativa correspondiente.
- No obstante, existe un amplio margen para que la presión competitiva que actualmente se da en la subcontratación de instaladoras por la distribuidora se traslade en forma de precios más eficientes a los usuarios finales que son los que, en última instancia, pagan las inspecciones periódicas. Asimismo, también es posible mejorar la flexibilidad ofrecida a los usuarios al concertar la cita para la inspección. Serían posibles otras innovaciones, no predecibles, derivadas de la libre competencia. En definitiva: es posible un servicio más eficiente para el usuario.
- La liberalización del mercado de inspecciones periódicas beneficiaría a los usuarios y al interés general. Si bien los fallos económicos inherentes a dicho mercado, en forma de externalidades sobre la seguridad y asimetrías de información, podrían suponer riesgos que hacen que la liberalización deba ir acompañada de actuaciones simultáneas para evitarlos o al menos reducirlos.
- Una forma adecuada para mejorar la competencia en precio y flexibilidad de contratación, evitando a la vez los riesgos derivados de un traslado de la responsabilidad de la inspección de la distribuidora al consumidor, sería dar la opción a los usuarios de contratar con un instalador

autorizado durante un periodo previo a la inspección que la distribuidora tenía planificado realizar en ese punto de suministro.

Bajo esta alternativa, cuando los usuarios reciban la comunicación de su distribuidora sobre la obligatoriedad de la inspección periódica en una fecha determinada, serían también informados de su opción de contratar con una empresa instaladora autorizada, en las condiciones que libremente establezcan.

Si el usuario ejerciera esa opción y contratara la inspección periódica en competencia, la instaladora debería informar a la distribuidora del resultado de la inspección, de modo que se incorpore en la base de datos que dicho suministro ha sido inspeccionado. Sería el usuario el que asume la responsabilidad sobre la inspección efectuada.

Es conveniente que, independientemente de la opción del usuario de contratar con un instalador autorizada, la distribuidora seguiría teniendo la obligación de comunicar efectivamente al usuario la obligatoriedad de inspeccionar la instalación y su alcance. Asimismo, la distribuidora mantendría sus obligaciones respecto a las instalaciones de los puntos de suministro no inspeccionados.

De esta forma, se mantendría un alto índice de cobertura de las inspecciones periódicas, ya que la distribuidora realizaría (salvo impedimento o ausencia) la inspección en caso de que el usuario no haya contratado a un instaladora acreditada. Asimismo, la distribuidora debería informar previamente al usuario sobre la necesidad de la inspección y su alcance.

Además, la distribuidora seguirían manteniendo una base de datos sobre el estado de inspección de los puntos de suministro, con independencia de si la inspección ha sido realizada por una instaladora contratada por el usuario o por la distribuidora. Seguiría habiendo un control centralizado sobre la situación de los puntos de suministro, evitando la dispersión y las ineficiencias en normativas anteriores.

## 7. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las anteriores conclusiones, se realizan las siguientes recomendaciones a las administraciones públicas competentes:

- Avanzar decididamente en la liberalización del servicio de inspección de las instalaciones de gases combustibles y de gases licuados del petróleo, con objeto de trasladar al consumidor los beneficios derivados de una mayor presión competitiva. Para este objetivo, se recomienda:
  - Dar la opción a los usuarios de contratar libremente con un instalador autorizado la inspección durante un periodo previo a la inspección obligatoria por parte del distribuidor. En caso de ejercer dicha opción, la instaladora contratada deberá comunicar al distribuidor el resultado de la inspección, siendo el usuario responsable de la realización de la inspección. El Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, [publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 16/01/2015](#), modifica el párrafo p) del artículo 74 en el mismo sentido que la recomendación realizada por la CNMC, y queda redactado como sigue:
    - "p) *Comunicar a los usuarios conectados a su red, con la periodicidad y en las condiciones definidas reglamentariamente, la necesidad de realizar la inspección de las instalaciones receptoras.*
    - *En dicha comunicación se informará a los usuarios que pueden realizar dicha inspección con una empresa instaladora de gas natural habilitada, en cuyo caso deberán presentar el correspondiente boletín de inspección, o a través del distribuidor en cuyo caso, el distribuidor informará sobre la fecha y coste de la citada inspección."*

- A fin de dar cumplimiento a la recomendación del presente documento, esta modificación legal deberá ir acompañada de las modificaciones reglamentarias oportunas, que deberán someterse al correspondiente informe por parte de la CNMC.
- Habilitar el acceso de las instaladoras autorizadas a los datos en poder de la distribuidora sobre la última inspección realizada, así como sobre los puntos de suministro que tienen planificada su inspección.<sup>31</sup>
- Dada la información asimétrica favorable a la distribuidora, el carácter vulnerable de una parte de los consumidores, y teniendo en cuenta que algunas zonas con puntos de suministro geográficamente más dispersos podrían tener una insuficiente presión competitiva, sería recomendable:
  - Evitar que la distribuidora compita en condiciones ventajosas en el ofrecimiento de este servicio de inspección, directa o indirectamente. En este sentido, cabría regular el contenido de la comunicación que remitirá el distribuidor al usuario conectado a su red en relación a la necesidad de realizar la inspección de las instalaciones receptoras y
  - Establecer en el mercado de inspecciones, en su caso transitoriamente, una tarifas máximas subsidiarias según el tipo de instalación.
- Para promover una regulación económica eficiente, que favorezca los principios de necesidad y proporcionalidad en la regulación y establezca unos criterios de precios basados en costes, se recomienda:

---

<sup>31</sup> En este sentido, cabe citar la Resolución del 19 de diciembre de 2013 de la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en el [Expediente VS/0513/01 TUBOGAS-REPSOL](#), en relación al acceso de las empresas instaladoras a los datos de puntos de suministro de GLP envasado, en la cual se concluye que *“Repsol Butano pondrá a disposición de las empresas instaladoras inscritas en los Registros correspondientes de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas o Ciudades Autónomas, los datos correspondientes al nombre y apellidos, domicilio, teléfono y fecha de la última revisión de los clientes de la provincia/s donde el instalador en cuestión esté autorizado a desarrollar su actividad.”*

- Establecer desde la Administración General de Estado criterios homogéneos, transparentes y no discriminatorios para que las Comunidades Autónomas fijen, en su caso, tarifas reguladas máximas que las empresas distribuidoras puedan cobrar a los usuarios que no contraten libremente, en tiempo y forma, la inspección periódica con una instaladora. Dichos precios deberán reflejar eficientemente el coste de la inspección.
- Establecer para la parte comunitaria de las instalaciones, en su caso de forma transitoria, una tarifa regulada máxima única para la inspección cuando no se contrate libremente con una instaladora autorizada. Esta tarifa atenderá a los costes reales y se deberá abonar por la comunidad de propietarios.
- Para asegurar el fin último de las inspecciones periódicas, que es la seguridad de las instalaciones de gases combustibles, se recomienda:
  - Establecer, fundamentado en los principios de necesidad y proporcionalidad, un criterio legal de actuación para las Comunidades Autónomas ante los puntos de suministro en los que, por ausencia o falta de autorización para acceder a las instalaciones por parte del titular, no haya sido posible realizar la inspección. Especialmente, se debe desarrollar la responsabilidad derivada de la aparición de fallos posteriores a la realización de inspecciones para evitar posibles abusos sobre los consumidores.
  - En estos casos se deben establecer medidas para que con todas las garantías al usuario sea posible, llegado el caso, cortar el suministro a la instalación no inspeccionada.

