

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA FORMULADA POR EL DIRECTOR GENERAL DE ENERGÍA Y MINAS DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN EN RELACIÓN CON EL COBRO DE LA FIANZA ESTABLECIDA EN EL REGLAMENTO GENERAL DEL SERVICIO PÚBLICO DE GASES COMBUSTIBLES DE 1973 EN EL CASO DE LAS INSTALACIONES DE GLP CANALIZADO

Expediente INF/DE/093/15

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D^a Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo.

En Madrid, a 28 de enero de 2016.

Con fecha 23 de junio de 2015 tuvo entrada escrito del Director General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León, de 10 de junio de 2015, por el que vista la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y sus artículos 5.3 y 7.11 referente a las consultas de las Comunidades Autónomas, se solicita informe en referencia a la interpretación de *si procede el cobro de fianzas por parte de las empresas suministradoras de GLP canalizado en aplicación del punto 24 contenido en la póliza establecida en el Reglamento de Servicio Público de Gases Combustibles aprobado por Decreto 2913/73, de 26 de octubre, una vez que se ha llevado a cabo el cobro de los Derechos de alta establecidos en el Decreto 77/2013, de 12 de diciembre, y en caso afirmativo, cuál sería la obligación que garantiza la fianza, para poder ser aplicada».*

En el ejercicio de la función que le atribuye el artículo 5.3, en relación con el artículo 7.11, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, la Sala de Supervisión Regulatoria, emite la siguiente contestación:

1. DESCRIPCIÓN DE LA CONSULTA

El escrito del Director General de Energía y Minas expone que la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, establece en su artículo 91.3 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”.

En Castilla y León es de aplicación el Decreto 77/2013, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, por el que se regula el régimen económico de los derechos de alta y de otros servicios relacionados con el suministro de gas a percibir por las empresas distribuidoras de gases combustibles por canalización.

Este decreto es de aplicación para todos los suministradores de combustibles gaseosos (tanto gas natural como GLP). Con ello queda derogada cualquier otra disposición de igual o menor rango, en lo que se oponga a lo establecido en el mismo.

El Decreto aplica a los derechos de alta de nuevos suministros y la ampliación de los existentes, incluyendo el enganche y la verificación de las instalaciones; de acuerdo con el artículo 2.2, no podría facturarse a los usuarios ninguna cantidad, por estos derechos, en conceptos diferentes a los previstos en el Decreto 77/2013.

El escrito de la Junta de Castilla y León indica que algunas empresas suministradoras de GLP canalizado entienden que sigue vigente el cobro de fianzas que figura en el modelo de póliza (punto 24 de la misma) establecido en el Reglamento general del servicio público de gases combustibles aprobado por el Decreto 2913/1973, al no considerarlo dentro de los conceptos establecidos en la definición de “Derechos de alta, enganche y verificación”, y cuya cuantía ascendería a la cantidad que resulta de aplicar la tarifa correspondiente a los metros cúbicos que corresponden a la capacidad de medida del contador durante 40 horas.

Por ello, vista la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y sus artículos 5.3 y 7.11 referentes a las consultas de las Comunidades Autónomas, el Director General de Energía y Minas solicita informe en referencia a la interpretación de las cuestiones planteadas, esto es:

1º.- Si procede el cobro de fianzas por parte de las empresas suministradoras de GLP canalizado en aplicación del punto 24 contenido en la póliza establecida en el Reglamento de Servicio Público de Gases Combustibles aprobado por Decreto 2913/73 de 26 de octubre, una vez que se ha llevado a cabo el cobro de los Derechos de alta establecidos en el Decreto 77/20013, de 12 de diciembre, de la Junta de Castilla y León.

2º.- En caso afirmativo, cuál sería la obligación que garantiza la fianza, para poder ser aplicada.

2. CONTESTACIÓN A LA CONSULTA

2.1 La fianza como garantía de pago por el suministro de gas en el Reglamento general del servicio público de gases combustibles de 1973 (Decreto 2913/73).

El Reglamento general del servicio público de gases combustibles, aprobado por Decreto 2913/1973 de 26 de octubre, establecía en su artículo 77, que *“Los contratos que establezcan las Empresas suministradoras con sus usuarios a través de red de distribución, responderán exactamente al modelo que figura en este reglamento.”*

En el anexo del reglamento se encuentra el *“Modelo de póliza de abono para el suministro de gas”*, junto con las *“Condiciones de carácter general”* del contrato de suministro.

Dentro de estas condiciones generales, el punto 24 establecía la posibilidad de exigir el depósito de una fianza a los abonados al suministro de gas, así como el procedimiento para establecer la cuantía máxima de la misma:

Punto 24. Fianzas. – Las empresas suministradoras que vengan obligando a sus abonados a depositar fianzas como garantía de pago de suministro no podrán variar éstas después de publicado este Reglamento en los contratos anteriores a esta publicación. En los contratos que se establezcan a contar de esta fecha, la fianza cuando ésta se exija, será, como máximo, la cantidad que resulte de aplicar la tarifa corriente a los metros cúbicos que correspondan a la capacidad de medida del contador durante cuarenta horas.

De la lectura de la disposición resulta claro que la fianza se establecía como garantía de pago del suministro de gas, lo que resolvería la segunda de las cuestiones planteadas por la Junta de Castilla y León. Sin embargo, cabe analizar previamente si dicha disposición – que data de un reglamento del año 1973 - puede considerarse todavía vigente en la actualidad, teniendo en cuenta todos los desarrollos normativos que han tenido lugar en el sector gasista desde dicha fecha.

Por otra parte, en aplicación de sus competencias¹, la Junta de Castilla y León ha aprobado el Decreto 77/2013, de 12 de diciembre, por el que se regula el régimen económico de los derechos de alta y de otros servicios relacionados

¹ La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, establece en su artículo 91.3 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”*.

con el suministro de gas a percibir por las empresas distribuidoras de gases combustibles por canalización.

El decreto resulta de aplicación a todas las empresas distribuidoras de gases combustibles por canalización, que desarrollen su actividad en la Comunidad de Castilla y León, y regula las cuantías máximas de los derechos de alta, de enganche y verificación, estableciendo que no podrá facturarse a los usuarios ninguna cantidad por estos derechos, en conceptos diferentes a los previstos en este decreto.

Además, la disposición derogatoria única establece que:

Queda derogado el Decreto 58/2000, de 16 de marzo, por el que se establece el régimen económico de los derechos de alta a percibir por las empresas distribuidoras de gases combustibles por canalización. Asimismo, queda derogada cualquier otra disposición de igual o menor rango en lo que se oponga al presente decreto.

A la vista de esta normativa, consideramos que no puede considerarse que el Decreto 77/2013 impidiese, por sí mismo, la exigencia de una fianza como garantía de pago del contrato de suministro de gas, puesto que la fianza se establecería como garantía por un servicio (el suministro de gas) que es diferente a los servicios regulados en el Decreto de Castilla y León (alta, enganche y verificación de instalaciones), máxime cuando la fianza no puede considerarse como un pago en sí mismo, y debe ser devuelta al consumidor en el momento de la finalización del contrato.

2.2 Sobre la normativa de suministro de gas natural. La derogación parcial del Decreto 2913/1973 por parte del Real Decreto 1434/2002.

En el caso del gas natural, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, estableció un nuevo modelo de mercado, sentando las bases para la introducción de la competencia en el sector, a través de la introducción de la actividad de comercialización y el derecho de acceso a las redes.

El nuevo modelo de mercado de gas natural se desarrolló – en sus aspectos más importantes relacionados con el suministro a los consumidores - a través de dos reglamentos, aprobados por Real Decreto:

- *Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el acceso de terceros a las instalaciones gasistas y se establece un sistema económico integrado del sector de gas natural.*
- *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.*

En particular, el Real Decreto 1434/2002 en su Título III, sobre el Suministro, regula, entre otros aspectos, las acometidas gasistas, las condiciones generales del suministro, los contratos de suministro, los requisitos de medida y control, los criterios de facturación y pago y los motivos de interrupción del suministro.

Además, en el Anexo II se incluye un *Modelo de contrato para el suministro de gas a tarifas*, y establece todas las cláusulas contractuales del mismo, que no incluyen la posibilidad de exigencia de una fianza en el caso de suministros de gas a tarifa regulada.

Por otra parte, la actividad de comercialización de gas natural se constituye como una actividad liberalizada, por lo que los contratos de suministro pueden ser libremente negociados entre las partes, siempre que no contengan cláusulas contrarias a lo dispuesto en la Ley 34/1998 y sus disposiciones de desarrollo.

Por último, la Disposición derogatoria única del Real Decreto 1434/2002, dispone la derogación del Decreto 2913/1973, pero limita la derogación a los aspectos regulados por este Real Decreto:

“Queda derogado el Decreto 2913/1973, de 26 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General del Servicio Público de Gases Combustibles, en los aspectos regulados por este Real Decreto, permaneciendo en vigor en todo lo no contemplado en este Real Decreto.

Como conclusión, queda claro que, en el caso del suministro de gas natural, no resulta de aplicación lo establecido en el punto 24 de la póliza del Reglamento de Servicio Público de Gases Combustibles aprobado por Decreto 2913/73, sobre fianzas, al haber sido sustituido por lo dispuesto en el Real Decreto 1434/2002.

2.3 Sobre la normativa de suministro de GLP canalizado.

a) La normativa del Real Decreto 1085/1992 sobre el GLP canalizado

En el caso de los gases licuados del petróleo, con anterioridad a la aprobación de la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos, se aprobó el *Real Decreto 1085/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la actividad de distribución de gases licuados del petróleo, en desarrollo de la Ley 15/1992, de 5 de junio, sobre medidas urgentes para la progresiva adaptación del sector petrolero al marco comunitario.*

La única referencia de este reglamento a la actividad de distribución de GLP por canalización se encuentra en el artículo 35, que a su vez remite a la regulación establecida en la Ley 10/1987:

Real Decreto 1085/1992. Artículo 35 Distribución de G.L.P. por canalización

Las empresas distribuidoras de gases licuados del petróleo por canalización se registrarán en cuanto a las condiciones de instalación y derechos y obligaciones como empresas suministradoras por las disposiciones de la Ley 10/1987, de 15 de junio, y disposiciones concordantes. No obstante, para garantizar la seguridad de los abastecimientos, a estas empresas les serán exigibles las existencias mínimas de seguridad a que se refiere el artículo 9 en la medida en que se suministren de quienes no sean operadores inscritos.

Por su parte, la Ley 10/1987, de 15 de mayo, de disposiciones básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en materia de combustibles gaseosos² no contemplaba ninguna regulación del suministro de GLP canalizado; y a su vez la disposición transitoria primera de la misma remite a la aplicación del Reglamento General del Servicio Público de Gases Combustibles de 1973 en los aspectos no modificados por dicha ley:

Ley 10/1987. Disposición transitoria primera.

En tanto no se dicten las disposiciones que desarrollen la presente Ley, continuará en vigor el Reglamento General del Servicio Público de Gases Combustibles, aprobado por Decreto 2913/1973, de 26 de octubre («Boletín Oficial del Estado» de 21 de noviembre), así como las normas técnicas y de seguridad complementarias a dicho Reglamento, que no hayan sido modificadas por la presente Ley.

Por otra parte, la Disposición final del Real Decreto 1085/1992 establece la exclusión del Reglamento general del servicio público a los suministros de gases licuados que se regulan en el presente reglamento:

Real Decreto 1085/1992. Disposición final primera Exclusión del Reglamento general del servicio público de gases combustibles

Los suministros de gases licuados del petróleo que se regulan en el presente Reglamento quedan excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento general del servicio público de gases combustibles, aprobado por Decreto 2913/1973, de 26 de octubre.

Así pues, existe una cierta contradicción entre la disposición final del Real Decreto 1085/1992, que excluiría al suministro de GLP de la aplicación del Decreto 2913/1973, y el artículo 35 del mismo Real Decreto 1085/1992, referido únicamente a la actividad de GLP por canalización, que remite a la Ley 10/1987, que a su vez contiene una disposición que establecería la vigencia transitoria del Decreto 2913/1973.

No obstante, sobre esta situación se proyecta la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (que deroga la mencionada Ley 10/1987).

² Esta Ley ha sido derogada por la disposición derogatoria de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

b) La normativa de la Ley 34/1998 y el Real Decreto 1434/2002 en relación con el GLP canalizado

En el caso del GLP canalizado, la Ley 34/1998 mantuvo el modelo de suministro a tarifa regulada, como se recoge en el artículo 94 de dicha ley, manteniéndose el modelo de distribución de GLP en régimen de monopolio por parte del titular de la red, sin que le sean de aplicación los artículos relativos al derecho de acceso a las redes de gas natural.

Además, la Disposición Transitoria Segunda de la Ley 34/1998, establece que *“en tanto no se dicten las disposiciones de desarrollo de la presente Ley continuarán en vigor, en lo que no se opongan a la misma, las disposiciones reglamentarias aplicables en materias que constituyen su objeto”*.

Con posterioridad a la Ley 34/1998, no se ha publicado ninguna regulación específica de la actividad de suministro de gases licuados del petróleo³.

No obstante, en el caso del suministro de GLP por canalización, cabría plantearse si resulta de aplicación el *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*.

Como ya se ha indicado, el Real Decreto 1434/2002 regula –y deroga– una gran cantidad de aspectos contemplados anteriormente en el Decreto 2913/1973. Aunque una gran parte de los capítulos de este reglamento desarrollan el modelo de liberalización del gas natural, muchos aspectos relativos al suministro de gas por canalización pueden regularse de manera común para el GLP canalizado y para el gas natural, como ya ocurría en el Decreto 2913/1973.

Cabe resaltar que el *artículo 23 Objeto y ámbito de aplicación*, del Título III sobre el suministro del Real Decreto 1434/2002, establece el ámbito de aplicación de este título al *“suministro de combustibles gaseosos por canalización”*, entre los que se encuentra el GLP canalizado, por lo que también cabe interpretar la aplicabilidad directa de gran parte de lo dispuesto en dicho título al GLP canalizado.

³ Como excepción, cabe citar la actualización general de la normativa técnica de las instalaciones gasistas aprobada por 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 11. Este reglamento regula los aspectos técnicos de construcción, puesta en servicio e inspecciones de las instalaciones gasistas, incluido el GLP canalizado, pero no incluye los aspectos relativos a la regulación del suministro.

La existencia de un vacío normativo en relación con la regulación del suministro de GLP canalizado, que se prolonga desde el año 1973, plantea la disyuntiva entre la aplicación del Decreto 2913/1973, o bien la aplicación –ya sea por analogía o por aplicación directa – de lo dispuesto en el Real Decreto 1434/2002, y sus posteriores modificaciones.

A este respecto, ante la falta de regulación de detalle de la actividad de suministro de GLP por canalización, esta Comisión ya ha considerado en varias consultas la aplicabilidad al GLP canalizado, por analogía, de lo dispuesto en el Real Decreto 1434/2002, en particular para el régimen económico de los derechos de alta ⁴ y el corte de suministro⁵, aunque también en cuanto a condiciones de facturación del suministro⁶.

Ahora bien, la reforma efectuada en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, por parte de la Ley 8/2015, de 21 de mayo, viene a dotar de mayor claridad la cuestión de la normativa aplicable al suministro de GLP canalizado. El artículo 3.º de esta Ley 8/2015 suprime el párrafo final del apartado 1 del artículo 54 de la Ley 34/1998; según la exposición de motivos de esta Ley 8/2015, el sentido que tiene esta modificación de la Ley 34/1998 es el siguiente:

“En este contexto, la principal modificación recogida en esta Ley se refiere al suministro del GLP canalizado. Se define de forma explícita dicho suministro, incluido dentro de la modalidad de suministro a granel y se establece que lo previsto para el suministro de gases combustibles por canalización sea de aplicación al suministro del GLP a granel canalizado, en tanto no se produzca un desarrollo reglamentario al respecto.”

Con ello, ha de concluirse que es voluntad del legislador aplicar al GLP canalizado las condiciones de regulación del suministro de los gases combustibles por canalización. Pues bien, tales condiciones, referidas nominalmente al “gas natural”, son las que se contienen, en desarrollo de la Ley 34/1998⁷, en el Real Decreto 1434/2002, al que se ha hecho referencia.

⁴ Informe de la CNE de 8 de junio de 2006, sobre la Consulta planteada por la Junta de Castilla La Mancha relativa al cobro de derechos de alta por un cambio de titularidad del contrato de suministro de GLP canalizado.

⁵ Informe de la CNE de 8 de septiembre de 2011, sobre la Consulta remitida por el Govern de les Illes Balears sobre normativa y procedimiento de aplicación para el corte de suministro de GLP canalizado.

⁶ De forma específica, en relación con la actividad de suministro, puede verse el informe sobre la “Consulta remitida por una Comunidad Autónoma sobre facturación del suministro de GLP canalizado” de 15 de septiembre de 2011 (www.cnmc.es; ref. 190/11).

⁷ El párrafo final del apartado 1 del artículo 54 de la Ley 34/1998, introducido por el Real Decreto-ley 13/2012, disponía que “Lo dispuesto en este Título [título IV, sobre “Ordenación del

A este respecto, en relación con la cuestión planteada por la Junta de Castilla y León, el anexo II del Real Decreto 1434/2002 “Contrato para el suministro de gas a tarifas”, es perfectamente aplicable al suministro a tarifa regulada de GLP por canalización, en sustitución de las condiciones generales de la Póliza de abono para el suministro de gas definidas por el Decreto 2913/1973, donde se establecía la posibilidad de constitución de una fianza.

De hecho, el propio Modelo de contrato de suministro de gas a tarifa del anexo II contempla, como campos a rellenar, el número de contrato, el número del punto de suministro y el “tipo de gas” suministrado, dato este último que no tendría sentido solicitar si el modelo de contrato a tarifa regulada aplicase solamente al gas natural.

Como se indicó para el caso del gas natural, el contrato de suministro a tarifas definido en el Real Decreto 1434/2002 no establece la posibilidad de solicitar una fianza como garantía por el pago del suministro.

Como conclusión, cabe interpretar que tampoco resulta aplicable al GLP canalizado lo establecido en el punto 24 de la póliza del Reglamento de Servicio Público de Gases Combustibles aprobado por Decreto 2913/73, sobre fianzas, debiendo aplicarse a dicho suministro las condiciones del contrato de suministro a tarifa definidas en el Real Decreto 1434/2002.

suministro de gases combustibles por canalización”] *no será de aplicación a los gases licuados del petróleo que se regirán por lo dispuesto en el Título III”*)