



**INFORME SOBRE EL PROYECTO DE
DECRETO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS EN
RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE
CANALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA**

IPN/CNMC/009/16

19 de mayo de 2016

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA POR EL QUE SE ESTABLECEN NORMAS EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES DE GASES COMBUSTIBLES POR CANALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

Expediente IPN/CNMC/009/16

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

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo.

En Madrid, a 19 de mayo de 2016

La Sala de Supervisión Regulatoria acuerda aprobar el presente informe relativo al Proyecto de Decreto por el que se establecen normas en relación con los procedimientos de autorización de instalaciones de gases combustibles por canalización en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1. Antecedentes

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el 19 de abril de 2016, por escrito de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía (en adelante Junta de Andalucía), de fecha 14 de abril de 2016, solicitando informe de conformidad con el artículo 5.2, de la Ley 3/2013 de 4 de junio. La Junta de Andalucía remite el Proyecto de Decreto sin memoria justificativa ni otra documentación complementaria

Este informe se aprueba de acuerdo con la función establecida en el artículo 5.2, en relación con los artículos 5.3 y 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, así como el artículo 14.1.b) de su Estatuto Orgánico.

2. Contenido del Proyecto de Decreto

El Proyecto de Decreto consta de una exposición de motivos, treinta y un artículos agrupados en cuatro títulos, tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria única, tres disposiciones finales y tres anexos.

El Título Preliminar, compuesto por los 4 primeros artículos, establece el objeto (art. 1), el ámbito de aplicación (art. 2) y las instalaciones afectadas por el Proyecto de Decreto (art. 3 y 4): instalaciones de transporte secundario y distribución de gas natural, redes de distribución de GLP y acometidas.

De acuerdo con el Artículo 1, el objeto del Proyecto de Decreto es regular los siguientes aspectos:

- a) El procedimiento de resolución y los criterios de valoración en el supuesto de concurrencia de dos, o más, solicitudes de autorización administrativa para la construcción y explotación de instalaciones de transporte secundario y distribución de gas natural
- b) El procedimiento de resolución y los criterios de valoración en el supuesto de concurrencia de las instalaciones anteriores con una solicitud de transformación de redes de distribución de gases licuados del petróleo (en adelante, GLP) para su utilización con gas natural en la misma zona de distribución.
- c) El procedimiento de autorización para la construcción y explotación de modificaciones sustanciales, y no sustanciales, y de extensiones de redes de distribución ya existentes de gases combustibles por canalización.

Por su parte, el Título I, relativo a procedimientos de resolución de concurrencia cuando existen dos, o más, solicitudes de autorización administrativa para la construcción y explotación de instalaciones, está compuesto de 17 artículos (del 5º a 21º) y se organiza en dos Capítulos.

- El primer Capítulo consta de 5 artículos (del 5º al 9º), y desarrolla definiciones y cuestiones preliminares como qué es una zona de distribución (art. 5), cuándo se considera que existe concurrencia de solicitudes (art. 6), cuáles son los requisitos que debe cumplir la empresa solicitante (art. 7), la constitución de garantía (art. 8) y los órganos competentes para la instrucción y resolución de los procedimientos (art. 9).
- El segundo Capítulo consta de 12 Artículos (del 10ª al 21º) que se agrupan en tres secciones para desarrollar el procedimiento de resolución de concurrencia de varias solicitudes para el desarrollo de una instalación.

Así, en la Sección 1ª (de art. 10º al 14º) se desarrolla el inicio e instrucción del procedimiento a instancia de parte¹, en la Sección 2ª (de

¹ Es decir, en el caso de que se haya presentado una solicitud autorización administrativa

art. 15º a 19º), el inicio e instrucción del procedimiento de oficio², y en la Sección 3ª (art. 20ª y 21º) la finalización del procedimiento.

El alcance y contenido de las dos primeras secciones es muy similar y desarrollan cómo se inician los procedimientos (art. 10º y 15º), los plazos para dar publicidad al proceso de concurrencia, el contenido del anuncio y el plazo para presentar solicitudes (art. 11º y 16º), la constitución de la Comisión de valoración y sus funciones (art. 12º y 17º), el trámite de audiencia a los informes emitidos por la Comisión de valoración (art. 13º y 18º), y la valoración de solicitudes y resolución de procedimiento (art. 14º y 19º).

Por último, la Sección Tercera establece la finalización del procedimiento iniciado a instancia de parte o de oficio (art. 20), y la ejecución y devolución de la garantía (art. 21).

El Título II, relativo a procedimientos de autorización de modificaciones de las instalaciones, consta de tres artículos (del 22º al 24º), establece qué se consideran modificaciones sustanciales y no sustanciales (art. 22), quiénes son los órganos competentes para la autorización (art. 23) y las condiciones para la realización de las modificaciones (art. 24).

El Título III, relativo a procedimientos de autorización de extensiones de red, consta de siete artículos (del 25º al 31º), establece qué se considera extensión de red (art. 25), quiénes son los órganos competentes para la autorización (art. 26), cómo ha de realizarse la solicitud de autorización (art. 27), cómo son la tramitación de la autorización y la puesta en servicio de la extensión de red (art. 28), cómo se realiza la supervisión y control de la extensiones durante la fase de ejecución (art. 29) y una vez ejecutadas (art. 30), y, por último, qué extensiones de red están exentas del trámite de información pública y constitución de fianza (art. 31).

3. Consideración general

Esta Sala realiza una valoración global positiva del Proyecto de Decreto que se informa, cuya aprobación permitirá dar una mayor definición y claridad a los procedimientos y criterios a aplicar por la Junta de Andalucía para el otorgamiento de autorizaciones administrativas para la construcción y explotación de instalaciones de gas natural en supuestos de concurrencia.

En todo caso, la solicitud de informe de la propuesta no ha venido acompañada de su correspondiente Memoria del Análisis del Impacto Normativo (MAIN). La elaboración de dicha memoria resulta esencial para procurar la mejora de la regulación y coadyuva a una mejor comprensión de la norma en tramitación,

² Es decir, cuando el órgano competente acuerda realizar una convocatoria pública

tanto para esta Comisión como para el resto de organismos y agentes involucrados.

Asimismo, existen ciertos extremos de la propuesta que deberían ser reconsiderados por parte de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía, y sobre los que se realizan las consideraciones que se plasman seguidamente.

4. Consideraciones de detalle

4.1 Sobre los procesos de autorización administrativa recogidos en el Proyecto de Decreto

De acuerdo con el título de la disposición, el Proyecto de Decreto establece las normas en relación con los procedimientos de autorización de instalaciones de gases combustibles por canalización en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

De dicho título cabría entenderse que la disposición se refiere a todos los tipos de autorizaciones administrativas relativas a las instalaciones de gases combustibles por canalización, y acordes con la Ley 34/1998, y con su normativa de desarrollo.

No obstante, el contenido del Proyecto de Decreto desarrolla únicamente una parte de las autorizaciones administrativas posibles, las relativas a:

- Procedimiento de resolución y criterios de valoración en el supuesto de concurrencia de dos o más solicitudes de autorización administrativa para la construcción y explotación de:
 - nuevas instalaciones de transporte secundario
 - nueva distribución de gas natural
 - transformación de redes de distribución de gases licuados del petróleo (en adelante, GLP) para su utilización con gas natural.
- Procedimiento de autorización de modificaciones sustanciales³, y no sustanciales, de instalaciones de transporte secundario y distribución de gas natural
- Procedimiento de autorización de extensiones de redes de distribución de gases combustibles ya existentes.

Para el resto de las autorizaciones administrativas, la Disposición final primera del Proyecto de Decreto se remite supletoriamente a los procedimientos de autorización administrativa recogidos en el Real Decreto 1434/2002, y en la Ley 34/1998. A continuación se indican las autorizaciones administrativas a las que se refiere la Disposición final primera, que se regirán por la normativa estatal:

³ Se considera que la autorización de modificaciones sustanciales se corresponden con las autorizaciones de ampliación y modificación que recoge el artículo 70 del RD 1434/2002.

- Procedimiento para la autorización administrativa de construcción
- Procedimiento para la autorización administrativa de explotación
- Procedimiento para la autorización administrativa de transmisión
- Procedimiento para la autorización administrativa de cierre

En consecuencia, se recomienda, para una mayor claridad e integridad de la regulación de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que el Artículo 1. *Objeto*, del Proyecto de Decreto, recoja también la referencia a las demás autorizaciones administrativas aplicables a las instalaciones de gases combustibles por canalización en la Comunidad Autónoma de Andalucía (construcción, de explotación, de transmisión y de cierre). Adicionalmente, se recomienda introducir un Título específico que recoja los procedimientos a aplicar a las citadas autorizaciones administrativas, suprimiendo su mención en la Disposición final primera.

4.2 Sobre aspectos desarrollados por el Proyecto de Decreto que ya están desarrollados en la normativa estatal

Con la lectura del Proyecto del Decreto, se observa que existe una serie de textos que parafrasean aspectos ya recogidos en la normativa estatal; se recomienda, cuando prevalezca la normativa estatal, referenciar dichos aspectos a la normativa estatal vigente, tal y como se realiza en otras partes del Proyecto de Decreto. De esta forma, se evitarán problemas de interpretación normativa, en el supuesto que se modifique la normativa estatal.

A modo indicativo se recogen los aspectos detectados:

- 1) En el Artículo 3, se observa que el último párrafo del apartado 2 indica que las plantas satélite conectadas a redes de distribución se consideran activos de distribución. Dicho aspecto sería redundante y ya está cubierto por la normativa estatal⁴ a la que correctamente hace referencia el propio Proyecto de Decreto al indicar al inicio de propio apartado 2 que *“las instalaciones de distribución de gas natural se definen con arreglo a lo establecido en la normativa básica estatal”*.
- 2) En el Artículo 4⁵, el primer apartado reproduce íntegramente la definición de Acometida recogida en el Artículo 24.1⁶ del Real Decreto 1434/2002.

⁴ El Artículo 73 de la Ley 34/1998 sobre autorización de instalaciones de distribución de gas natural, que indica: *“Asimismo, tendrán también la consideración de instalaciones de distribución las plantas satélite de gas natural licuado que alimenten a una red de distribución.”*

⁵ *“1. Se entiende por acometida la canalización e instalaciones complementarias necesarias para un nuevo suministro o ampliación de uno existente comprendidas entre la red de distribución o de transporte existente y la llave de acometida, incluida ésta, que corta el paso del gas natural a las instalaciones receptoras de los usuarios.”*

Complementariamente, el segundo apartado del mismo artículo, en su referencia a que las acometidas no requerirán autorización administrativa, podría ser contrario a lo dispuesto en el artículo 27.3, del Real Decreto 1434/2002, que establece con carácter general que *“A todas las acometidas les será de aplicación el régimen de autorizaciones y declaración de utilidad pública previsto en el Título IV del presente Real Decreto”*

- 3) En el primer inciso del artículo 7, sobre capacidad de la empresa solicitante, se indica que las empresas deberán cumplir, según corresponda, los requisitos establecidos en los artículos 3, 5 y 6 del Real Decreto 1434/2002 para el desarrollo de la actividad de transporte, y los establecidos en los artículos 7, 9 y 10 del mismo Real Decreto. A este respecto, señalar que existen otros preceptos de obligado cumplimiento para transportistas y distribuidores tanto en la Ley 34/1998, como en otra normativa estatal de desarrollo.

Adicionalmente, indicar que en el inciso segundo del artículo no se establece claramente cómo han de acreditar las empresas su capacidad legal, técnica y económico-financiera. Ante la falta de concreción, se entiende que debería realizarse, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1434/2002.

Por todo lo anterior, parece más adecuado indicar en el artículo que: *“Las empresas solicitantes de las autorizaciones de construcción y explotación de instalaciones de transporte y distribución de gas natural a las que se refiere el presente decreto deberán cumplir los requisitos establecidos en la normativa estatal y autonómica para el desarrollo de estas actividades. Asimismo, deberán acreditar, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1434/2002, su capacidad legal, técnica y económico-financiera para la realización del proyecto en el momento en que presenten la solicitud de participación en el procedimiento de resolución de concurrencia de solicitudes de autorización administrativa para la construcción y explotación de instalaciones”*

4.3 Sobre el procedimiento de autorización de transformación de redes de GLP para el uso de gas natural

2. *Las acometidas deberán quedar en su totalidad comprendidas en la zona de distribución autorizada y no requerirán autorización administrativa para su construcción y explotación, salvo que el titular solicite la declaración de utilidad pública”*

⁶ “Acometida es la canalización e instalaciones complementarias necesarias para un nuevo suministro o ampliación de uno existente comprendidas entre la red de distribución o de transporte existente y la llave de acometida, incluida ésta, que corta el paso del gas natural a las instalaciones receptoras de los usuarios.”

Los artículos 6 y 10 del Proyecto de Decreto establecen que cuando un titular solicite la transformación de sus redes de distribución de GLP para su utilización con gas natural se iniciará un procedimiento de concurrencia de solicitudes de autorización de distribución a instancia de parte, del que el solicitante podría ser, o no, el beneficiario en el procedimiento de concurrencia.

En el caso de que una solicitud de autorización de una transformación de redes de GLP a gas natural fuera sometida a concurrencia y no le fuera concedida la autorización al titular de la red de GLP, plantea la cuestión de que el beneficiario de la autorización de transformación de la red por concurrencia no sería el titular de la red de distribución de GLP. Por otro lado, no está claro que esta sea una causa para revocar la autorización administrativa al titular original de la red.

A este respecto, cabe indicar que los GLP y el gas natural tienen en común la posibilidad de suministrarse por canalización, si bien cada uno de ellos se rige por Títulos diferentes dentro de la Ley 34/1998, de Hidrocarburos. Así, el Título III recoge la normativa para el suministro de GLP granel por canalización, y el Título IV recoge la normativa para el suministro de gas natural y otros gases afines.

En particular, el artículo 46 bis sobre *Instalaciones de GLP a granel*, de la Ley 34/1998, en sus apartados 6, 7 y 8, establece que:

«6. Las autorizaciones de instalaciones de distribución contendrán todos los requisitos que deban ser observados en su construcción y explotación, la delimitación de la zona en la que se debe prestar el suministro, los compromisos de expansión de la red en dicha zona que debe asumir la empresa solicitante y, en su caso, el plazo para la ejecución de dichas instalaciones y su caracterización.»

7. El incumplimiento de las condiciones, requisitos establecidos en las autorizaciones o la variación sustancial de los presupuestos que determinaron su otorgamiento podrán dar lugar a su revocación.

8. Los titulares de las instalaciones de distribución de GLP a granel deberán solicitar a la Administración concedente de la autorización la correspondiente autorización para transformar las mismas para su utilización con gas natural, debiendo cumplir las condiciones técnicas de seguridad que sean de aplicación, sometiéndose en todo a las disposiciones normativas vigentes para las instalaciones de distribución de gas natural.»

Por otro lado, el artículo 73, sobre *autorización de instalaciones de distribución de gas natural*, de la Ley 34/1998, establece en su apartado 7 que:

«7. Las autorizaciones de construcción y explotación de instalaciones de distribución deberán ser otorgadas preferentemente a la empresa distribuidora de la zona. En caso de no existir distribuidor en la zona, se atenderá a los principios de monopolio natural del transporte y la distribución, red única y de realización al menor coste para el sistema gasista.»

Y asimismo, la Disposición adicional vigésima tercera de la Ley 34/1998 establece que:

«Sobre la zona de distribución de gas natural de una autorización administrativa no podrán concederse nuevas autorizaciones para la construcción de instalaciones de distribución, debiendo cumplir las obligaciones de servicio de interés general y extensión de las redes, impuestas en la legislación y en la propia autorización administrativa. Todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 78 (relativo a líneas directas).».

A la vista de dicha regulación estatal, se puede indicar que la revocación de una autorización administrativa de distribución de GLP canalizado solo es posible por incumplimiento por el titular de las condiciones, y requisitos establecidos en las autorizaciones, o por la variación sustancial de los presupuestos que determinaron su otorgamiento.

De la actual redacción del Proyecto de Decreto podría deducirse que un procedimiento de concurrencia podría implicar la revocación de una autorización administrativa de distribución de GLP canalizado, cosa que no es posible con la actual regulación.

En consecuencia, no tiene sentido que la mera solicitud de autorización de transformación de redes de distribución de GLP para su utilización con gas natural, sea motivo para el inicio de procedimiento de concurrencia para otorgar dicha autorización administrativa. No obstante, la autoridad competente puede decidir motivadamente no otorgar dicha solicitud.

Por lo tanto, se recomienda suprimir del Proyecto de Decreto como causa de inicio de procedimiento de competencia, véanse los artículos 6 y 10, la mera solicitud de autorización de transformación de redes de distribución de GLP para su utilización con gas natural.

A este respecto, cabe indicar que es habitual la venta por sus titulares de redes de distribución de GLP a los distribuidores de gas natural en la zona para su posterior transformación a gas natural.

Asimismo, la autoridad competente puede determinar, por ser dos ámbitos regulatorios diferenciados, superponer, total o parcialmente, dos zonas de distribución de distinta naturaleza, como son el GLP canalizado y el gas natural. No obstante, y dado lo similar de ambos suministros de energía en forma gaseosa, se podría estar incurriendo en ineficiencias no deseadas, por lo que lo recomendable es propiciar la transformación de redes de distribución de GLP para su utilización con gas natural, todo ello, salvaguardando los derechos previos que puedan existir.

4.4 Sobre la necesidad de garantizar la conexión entre diferentes titulares

La Ley 34/1998 indica que las comunidades autónomas tienen atribuidas las competencias en relación con la actividad de distribución de combustibles gaseosos y en su Artículo 73 indica que las autorizaciones administrativas contendrán todos los requisitos que deban ser observados en su construcción y explotación, la delimitación de la zona en la que se debe prestar el suministro,

así como los compromisos de expansión de la red que debe asumir la empresa solicitante en dicha zona y, en su caso, la caracterización y el plazo para su ejecución.

Además, el citado artículo señala que *«cuando las instalaciones autorizadas hayan de conectarse a instalaciones ya existentes de distinto titular, éste deberá permitir la conexión en las condiciones que reglamentariamente se establezcan»*.

Se considera que el Proyecto de Decreto sería el marco normativo adecuado para desarrollar aquellos preceptos y procedimientos que permitan garantizar la conexión entre diferentes titulares. De hecho, el incumplimiento de lo dispuesto al respecto, tal y como recoge el Art. 73.6 podría dar lugar a la revocación de las autorizaciones.

4.5 Otras consideraciones

4.5.1 Sobre el artículo 2.- Ámbito de aplicación

De acuerdo con el Art. 2 del Proyecto de Decreto, el mismo será de aplicación, entre otras, a *“las instalaciones de transporte de gas natural que no formen parte de la red básica”*. Esta Sala de Supervisión Regulatoria considera que la forma precisa para referirse a instalaciones de transporte competencia de la Comunidad Autónoma es *“las instalaciones de transporte secundario de gas natural”*. De lo contrario se puede inducir a error sobre las competencias de las distintas administraciones.

4.5.2 Sobre los procedimientos de concurrencia de solicitudes de autorización de construcción a instancia de parte y de oficio

A la vista del contenido de los artículos que desarrollan los procedimientos de resolución de concurrencia de varias solicitudes de construcción a instancia de parte (Sección 1ª - art. 10º al 14º) y de oficio (Sección 2ª - art. 15º a 19º), se considera que, salvo los artículos que desarrollan cómo se inician los procedimientos (art. 10º y 15º), el alcance del resto de artículos es muy similar (en algunos casos se hacen referencia entre ellos) y, por tanto, pueden ser fusionados.

Por otra parte, y en relación con el artículo 10 que desarrolla el inicio de procedimiento de parte, señalar que el redactado propuesto del apartado 1 puede producir confusión pues, atendiendo a la literalidad del mismo, el proceso se iniciará cuando se realicen solicitudes de autorización administrativa de construcción y explotación de instalaciones de transporte secundario en una nueva zona de distribución, pero el desarrollo de una instalación de transporte secundario no está condicionado a cómo sean las zonas de distribución que atraviesa. En este sentido se propone la siguiente modificación de articulado

«Artículo 10. Inicio.

1. El procedimiento de resolución de concurrencia se iniciará mediante la presentación de una solicitud de autorización administrativa, ~~en una nueva zona de distribución,~~ para la construcción y explotación de instalaciones de transporte secundario de gas natural, de distribución de gas natural en una nueva zona [...].».

4.5.3 Sobre el procedimiento de autorización de modificaciones no sustanciales

El artículo 24 del Proyecto de Decreto, se denomina “Condiciones para la realización de las modificaciones sustanciales y no sustanciales” cuando su denominación a tenor de su contenido debería ser “Procedimientos de autorización de modificaciones sustanciales y no sustanciales”