



Comisión
Nacional
de Energía

INFORME SOBRE LA CONSULTA DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN RELACIÓN CON EL SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE GASEOSOS POR CANALIZACIÓN

23 de julio de 2009

INFORME SOBRE LA CONSULTA DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN RELACIÓN CON EL SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE GASEOSOS POR CANALIZACIÓN

1 OBJETO Y DESCRIPCIÓN DE LA CONSULTA

El presente informe tiene por objeto dar respuesta al escrito remitido por UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA, con fecha de entrada en esta Comisión 18 de julio de 2008, en el que formula una serie de consultas a esta Comisión sobre el suministro de combustibles gaseosos por canalización.

Según el escrito de la COMUNIDAD AUTÓNOMA, el motivo de la consulta *“se debe a que están surgiendo problemas para poder llevar a cabo el desarrollo por parte de la Comunidad Autónoma de algunos proyectos recogidos en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y del 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. En concreto aquellos relacionados con la repercusión de los costes de servicios que las distribuidoras de gases combustibles prestan a los usuarios, así como en relación con las inspecciones y revisiones periódicas de las instalaciones receptoras de combustibles.”*

En su opinión, *“la causa es, en gran medida, el giro dado en la redacción de regulación en el Sector de los gases combustibles y los gases licuados del petróleo con la modificación de la Ley 34/1998, [...] dada por la Ley 12/2007 [...]”*. Por ello se formulan una serie de consultas donde, además, exponen lo que indican al respecto la Ley 34/1998, con su nueva redacción, y el Real Decreto 919/2006. Las preguntas que formulan son:

1. ¿Cuál es el concepto de combustibles gaseosos y que engloba esta definición?
2. ¿Cuáles son los conceptos de suministro, distribución y comercialización de GLP y de empresa distribuidora de GLP?
3. ¿Cuáles son los conceptos de suministro de GLP a granel y de distribución de GLP por canalización? ¿Incluye el concepto de suministro a granel el concepto de distribución por canalización?

2 CONSIDERACIONES SOBRE LAS CUESTIONES PLANTEADAS

La actividad de distribución de combustibles gaseosos se rige por la Ley 34/1998, sus normas de desarrollo y por la normativa que dicten las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

A la vista de la normativa aplicable, a continuación se exponen las consideraciones de esta Comisión sobre las cuestiones planteadas por la COMUNIDAD AUTÓNOMA en su consulta:

2.1 ¿Cuál es el concepto de combustibles gaseosos y que engloba esta definición?

La Ley 34/1998, de Hidrocarburos, segmenta el Sector de Hidrocarburos en dos grupos aquellos que son productos derivados del petróleo - Título III¹ -, y aquellos que son gases combustibles que son suministrados por canalización - Título IV².

En este contexto, es necesario señalar que el suministro de los Gases Licuados del Petróleo, a diferencia con otros hidrocarburos gaseosos combustibles, se realiza normalmente en tres formatos: envasado, a granel y por canalización. Asimismo, y a pesar que los GLP se obtienen junto al crudo y al gas natural en los pozos de producción³, tradicionalmente, los GLP se han considerado subproductos de las refinerías de crudo ya que se producen en multitud de sus procesos, como por ejemplo en el fraccionamiento atmosférico, el reformado catalítico, etc.

¹ Sobre la Ordenación del mercado de productos derivados del petróleo

² Sobre la Ordenación del suministro de gases combustibles por canalización

³ Los GLP, en mayor o menor proporción, se obtienen junto al crudo y al gas natural en los pozos de producción. En el caso de estar asociados al crudo, antes del transporte de éste, los GLP se reducen o eliminan mediante un proceso de "estabilización" a pie del campo de extracción ya que un alto contenido de GLP, por su presión de vapor, puede constituir un problema en el transporte y almacenamiento. No obstante, el crudo "estabilizado" aún puede contener cantidades variables de GLP, entre un 2 – 3%, que son separadas en las refinerías durante la etapa de destilación o fraccionamiento atmosférico. Por su parte, cuando se encuentran asociados al gas natural, los GLP son retirados en un proceso de destilación fraccionada donde se separa el metano del resto de hidrocarburos asociados – fundamentalmente fracciones de etanos a pentanos – porque, al ser componentes con menor presión de vapor y punto de ebullición más alto, pueden permanecer en fase líquida en las redes de transporte y distribución de gas natural.

Por ello, si bien el suministro de Gases Licuados del Petróleo y el gas natural tienen en común la posibilidad de suministrarse por canalización, cada uno de ellos se rige por Títulos diferentes dentro de la Ley 34/1998, de Hidrocarburos. Así, la normativa para el suministro de GLP (incluida la especialidad del GLP a granel suministrado por canalización) está recogida en el Capítulo III, del Título III, y la normativa para el suministro del resto de gases combustible, gas natural y otros gases afines, se recoge en Título IV.

Esta circunstancia, no impide que tanto los GLP como el resto de gases combustibles compartan numerosa reglamentación técnica, como por ejemplo el *Reglamento Técnico de Distribución de Combustibles Gaseosos y sus Instrucciones Técnicas Complementarias ICG 01 a 11*, aprobado por el Real Decreto 919/2006, al tener características similares.

En relación con las dos normas anteriores es conveniente poner de manifiesto que ambas tienen ámbitos y finalidades diferentes, de un lado, la Ley 34/1998 tiene por objeto regular el régimen jurídico de las actividades relativas a los hidrocarburos líquidos y gaseosos, y de otro, el Reglamento contenido en el Real Decreto 919/2006 constituye una norma reglamentaria de seguridad industrial.

Por tanto, cabe indicar que si bien desde un punto de vista técnico el concepto combustible gaseosos se refiere a aquellas sustancias que puede tener una reacción exotérmica con el oxígeno (reacción de combustión) cuyo estado natural de agregación de la materia es el gaseoso; evidentemente, esta definición es aplicable a un gran número de productos que se reduce considerablemente, al aplicar criterios económicos y de viabilidad industrial, hasta prácticamente circunscribirse a los hidrocarburos gaseosos⁴. No obstante, cuando nos refiramos a otros ámbitos distintos al técnico, tales como el de la normativa regulatoria del sector de hidrocarburos, el concepto de combustible gaseoso adquiere distintas dimensiones en función de lo establecido en cada una de las

⁴ De hecho, el Real Decreto 919/2006, define como combustibles gaseosos aquellos relacionados en las tres familias de gases de la norma UNE 60002

regulaciones específicas, por lo que es necesario hacer las correspondientes interpretaciones, cada una en su contexto.

2.2 ¿Cuáles son los conceptos de suministro, distribución y comercialización de GLP y de empresa distribuidora de GLP?

Para poder delimitar el alcance de los conceptos preguntados se considera conveniente, en primer lugar, recordar brevemente la cadena de negocio de los GLP para, con posterioridad, analizar como se recoge en la normativa aplicable.

Los GLP, una vez extraídos en la refinería o en la cabeza de pozo, son comprimidos hasta licuarlos y mantenidos en ese estado en grandes centros de almacenamiento, llamados terminales o factorías nodrizas, normalmente anexos a las instalaciones anteriores o a las portuarias, para permitir la importación/exportación del GLP.

Se conoce como Transporte Primario⁵ al movimiento de materia prima (butano y propano), también llamado producto logístico, entre los puntos de descarga o entrega al operador (puertos, refinerías, etc.) y las distintas factorías o almacenamientos (o entre factorías y/o almacenamientos) para su distribución comercial en botellas o a depósitos de granel. En estas instalaciones, además del almacenamiento, se realizan los procesos de mezcla y envasado.

Por su parte, el Transporte Secundario se corresponden con los movimientos de producto comercial desde las diferentes factorías o almacenes hasta las instalaciones de los comercializadores al por menor de GLP envasado, de los comercializadores al por menor de GLP a granel y, en su caso, las empresas distribuidoras de canalizado (EDCs).

Finalmente, la Logística Capilar es el transporte que hace llegar el producto GLP al consumidor final, bien en botella, a granel o granel canalizado.

⁵ Se suele realizar por barco (cabotaje) o cisternas – por ferrocarril o por carretera

No obstante, cabe señalar que las fronteras entre la logística secundaria y la capilar pueden ser difusas, ya que esta última se puede realizar perfectamente desde los grandes centros de almacenamiento, nodrizas y receptoras, y, en general, están determinadas por la escala de uso, la forma de almacenamiento y distribución del producto, lo que lleva a distinguir dos canales de comercialización: envasado y a granel.

Invasado. Una vez que el GLP está envasado en bombonas, se lleva en camión⁶ a los almacenes de las comercializadores al por menor para su posterior comercialización, existiendo diferentes configuraciones de capacidades envase y producto, como por ejemplo, butano (6 – 12,5 kg), propano (11 kg), mezcla de butano-propano (12 kg) e industrial de propano (35 kg). Asimismo, se pueden diferenciar tres modalidades de reparto de GLP envasado⁷:

- Entrega del envase en el domicilio del cliente.
- Suministro en punto de venta: estaciones de servicio y otros puntos de venta no asociados a las estaciones de servicio.
- Recogida por parte del cliente en el almacén.

Granel. Este canal de comercialización hace llegar el producto, principalmente propano, a granel mediante camiones cisterna⁸ desde el centro de almacenamiento, y se pueden diferenciar tres tipos de suministro en función de la propiedad del depósito

- **Granel Directo**, donde el GLP es suministrado directamente por la empresa comercializadora en un depósito ubicado en el recinto propiedad del consumidor.
- **Granel para Automoción.** En este canal, el GLP se hace llegar a depósitos en estaciones de servicio, donde se comercializa GLP a granel para vehículos.
- **Canalizado.** En este canal, el producto a granel llega mediante cisternas a un depósito asociado a una red de canalizaciones que permite la distribución del gas

⁶. Transporte de jaulas por carretera a los almacenes para su posterior comercialización y distribución a cliente final.

⁷. Las dos últimas modalidades se contemplan en el artículo 6 del R.D.L. 15/1999, de 1 de octubre, por el que se aprueban medidas de liberalización, reforma estructural e incremento de la competencia en el sector de hidrocarburos, publicado en el BOE núm. 236 de 2 de octubre de 1999 según el cual: “*El precio máximo de los gases licuados del petróleo en envases de capacidad unitaria igual o superior a 8 kilogramos, que se comercialicen en establecimientos comerciales y estaciones de servicio, tendrán un descuento mínimo de un 5 por 100 sobre los precios fijados, de acuerdo con el artículo 5 del presente Real Decreto-Ley.*”

⁸. En el transporte por cisterna utilizado para el suministro de GLP a granel o canalizado, se distingue entre: Cisterna completa, de 20 Tm., sin equipo de trasvase; cisterna de trasvase, entre 6-16 Tm, con equipo de trasvase; y cisterna de gran tonelaje, de 20 Tm, y con equipo de trasvase

en fase gaseosa⁹ a varios consumidores, facturándoles el propietario de estas instalaciones por la lectura del consumo en sus contadores. En función de la extensión de la red de distribución de GLP canalizado, se pueden diferenciar, al menos, dos tipos de instalaciones: aquella que atiende a los consumidores en pequeñas urbanizaciones (Viviendas) y aquellas que se diseñan para atender a toda una población (Municipios).

La normativa española (art. 44 bis de Ley 34/1998) recoge esta distinción por canales de comercialización, e indica dos tipos de comercialización; al por mayor – aquella que no supone suministro a un consumidor o usuario final – y al por menor – la venta a consumidores o usuarios finales, definiendo tres figuras: el Operador al por mayor, el Comercializador al por menor de GLP a granel y el Comercializador al por menor de GLP envasado. A las figuras de los comercializadores al por menor, coloquialmente, también se les llama distribuidores.

De acuerdo con el artículo 45, los Operadores al por mayor pueden realizar las actividades de almacenamiento, mezcla y envasado, transporte y comercialización al por mayor de GLP¹⁰, previa autorización administrativa. Por otra parte, no tienen ninguna restricción para actuar como comercializadores al por menor siempre que cumplan con lo dispuesto normativamente al respecto.

Los Comercializadores al por menor de GLP a granel, de acuerdo con el artículo 46, requieren autorización administrativa previa para realizar las actividades de almacenamiento, mezcla, transporte y comercialización al por menor de GLP a granel¹¹. Asimismo, y de acuerdo con el artículo 46 bis, también requieren autorización administrativa previa la construcción, modificación, explotación, transmisión y cierre de las instalaciones de almacenamiento y canalizaciones de distribución de GLP a granel necesarias para el suministro a consumidores finales – GLP canalizado – salvo cuando su

⁹. El alto poder calorífico de los GLPs en relación con el resto de los gases comerciales, hace que requieran menores diámetros de las conducciones utilizadas para la distribución del gas en fase gaseosa para vehicular una misma cantidad de energía total, no obstante, las presiones no pueden sobrepasar un determinado valor porque se producirían condensaciones en las canalizaciones.

¹⁰. El envasado, distribución y venta de envases con capacidad no superior a 8 litros, no necesita autorización previa.

¹¹. La venta de gases licuados del petróleo a granel para suministro a vehículos que se realice desde las instalaciones fijas de distribución al por menor de productos petrolíferos – reguladas en el artículo 43 de la presente Ley – no necesita autorización previa.

objeto sea para el consumo propio o para el suministro de GLP de un usuario o de los usuarios de un mismo bloque de viviendas – GLP a Granel Directo¹².

Por tanto, en el mercado de los GLP, los operadores y comercializadores al por menor a granel serán distribuidores de GLP canalizado, siempre y cuando obtengan la autorización administrativa previa de construcción y explotación de las instalaciones de almacenamiento y canalizaciones de distribución de GLP a granel necesarias para el suministro a consumidores finales.

En cuanto a los comercializadores al por menor de GLP envasados, de acuerdo con el artículo 47, indicar que esta actividad puede ser realizada libremente, siempre y cuando las instalaciones de almacenamiento y comercialización GLP envasado cumplan con las condiciones técnicas y de seguridad establecidas reglamentariamente.

A la vista de todo lo anterior, se puede concluir que la normativa española recoge con suficiente detalle las diferentes actividades de la cadena de negocio de los GLP delimitando el alcance de las mismas y las obligaciones administrativas de cada una. Si bien, es posible que el uso coloquial del término “distribuidor” para denominar a los comercializadores al por menor, genere dudas interpretativas pues mezcla denominaciones, que en el sector gas natural, tienen un alcance muy diferente.

2.3 ¿Cuáles son los conceptos de suministro de GLP a granel y de distribución de GLP por canalización? ¿Incluye el concepto de suministro a granel el concepto de distribución por canalización?

Estas preguntas se responden con lo indicado en el anterior epígrafe 2.2.

¹². En estos casos únicamente deben cumplir con los requisitos técnicos, de seguridad y medioambientales establecidos normativamente.

3 CONCLUSIONES

De lo consideraciones expuestas en el presente informe se concluye lo siguiente:

1. La Ley 34/1998, de Hidrocarburos, segmenta el Sector de Hidrocarburos en dos grupos aquellos que son productos derivados del petróleo - Título III -, y aquellos que son gases combustibles que son suministrados por canalización - Título IV.
2. La normativa para el suministro de GLP (incluida la especialidad del GLP a granel suministrado por canalización) está recogida en el Título III, a diferencia del resto de gases combustible. Esta circunstancia no impide que el GLP comparta numerosa reglamentación técnica con el resto de gases combustibles pues tienen características parecidas.
3. La normativa española recoge con suficiente detalle las diferentes actividades de la cadena de negocio de los GLP delimitando el alcance de las mismas y las obligaciones administrativas de cada una. Si bien, es posible que el término “distribuidor” para denominar a los comercializadores al por menor de GLP genere dudas interpretativas puesto que en el sector gas natural, tienen un alcance muy diferente.