



Comisión
Nacional
de Energía

INFORME SOBRE LA CONSULTA PLANTEADA POR UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA RELATIVA AL COBRO DE DERECHOS DE ALTA POR UN CAMBIO DE TITULARIDAD DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DE GLP CANALIZADO

8 de junio de 2006

INFORME SOBRE LA CONSULTA PLANTEADA POR UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA RELATIVA AL COBRO DE DERECHOS DE ALTA POR UN CAMBIO DE TITULARIDAD DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DE GLP CANALIZADO

En el ejercicio de las funciones referidas en el apartado tercero de la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, de acuerdo con el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 8 de junio de 2006, ha acordado emitir el siguiente

INFORME

1 OBJETO

El objeto del presente documento es responder a la consulta realizada por una CC.AA. en referencia a una posible práctica abusiva sobre un consumidor.

2 ANTECEDENTES Y CONSULTA PLANTEADA

De acuerdo con el escrito presentado por una CC.AA., un consumidor presentó una reclamación contra la empresa [...] debido a la facturación por parte de la citada empresa de 120 euros más IVA por derechos de alta contemplados en la póliza de abono para suministro de gas canalizado cuando no ha existido alta en el suministro de gas sino, simplemente, un cambio de titularidad.

Ante tal hecho, se solicitó a la CNE información sobre si se podían aplicar las disposiciones del Real Decreto 1434/2002, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, conservación, suministro y procedimientos de autorización de instalación de gas natural, al tratarse de gas propano, siendo negativa la respuesta de la Comisión.

En relación con dicha facturación, con fecha 15 de febrero de 2006 tiene entrada en la Comisión Nacional de Energía escrito una CC.AA. solicitando información sobre la legalidad del cobro de derechos de alta en el suministro de gas propano.

En el escrito presentado, la CC.AA. solicita a esta Comisión que le informe sobre las siguientes cuestiones:

- Si podría considerarse abusiva la práctica de repercutir en el cliente, como derechos de alta, los gastos en los que se incurra con el cambio de titular.
- Si, no existiendo desarrollo por la Comunidad Autónoma de lo establecido por la Ley del Sector de Hidrocarburos respecto al régimen económico de los derechos de alta, no sería excesivo el cobro de los derechos de alta en base a la interpretación realizada por la empresa respecto al concepto de derechos de alta.
- En caso de que la respuesta a la cuestión anterior fuera afirmativa, solicitan información sobre si esta conducta sería merecedora de sanción y cuál sería el órgano competente para la imposición de la misma.

3 NORMATIVA

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, en su artículo 91, apartado 3, en relación con el régimen de las actividades reguladas en la Ley establece lo siguiente:

“3. Las Comunidades Autónomas, respecto de 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.”

Por su parte, 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, define, en su artículo 29, modificado en su apartado 1 por el Real Decreto 942/2005, de 29 de julio, por el que se modifican

determinadas disposiciones en materia de hidrocarburos, los derechos de alta y los supuestos en que pueden ser percibidos por las empresas distribuidoras y recoge lo dispuesto en el señalado punto 3 del artículo 91 de la Ley de Hidrocarburos:

“Artículo 29. Derechos de alta.

1. Los derechos de alta son las percepciones económicas que pueden percibir las empresas distribuidoras de gas natural al contratar la prestación del servicio de suministro de combustibles gaseosos por canalización con un nuevo usuario. La empresa distribuidora inspeccionará la instalación receptora, una vez recibido el boletín del instalador autorizado y procederá, en su caso, a instalar y precintar el equipo de medida del usuario.

Los derechos de alta son de aplicación a nuevos suministros y a la ampliación de los existentes. Estarán incluidos en estos derechos los servicios de enganche y verificación de las instalaciones.

Los derechos de alta que perciba el distribuidor para un mismo tipo de consumidor tendrán el mismo valor, con independencia de que el nuevo suministro se contrate en el mercado regulado o en el mercado liberalizado.

2. Las empresas suministradoras podrán obtener percepciones económicas para atender los siguientes servicios:

El enganche: la operación de acoplar la instalación receptora de gas a la red de la empresa distribuidora, quien deberá realizar esta operación bajo su responsabilidad.

La verificación de las instalaciones: la revisión y comprobación de que las mismas se ajustan a las condiciones técnicas y de seguridad reglamentarias.

En aquellos casos en los que sea necesaria la presentación de un boletín de instalador autorizado de gas, bien por ser instalación nueva o por reforma, no procederá el cobro por derechos de verificación.

Si para la ejecución de la instalación ha sido necesaria la presentación de un proyecto y el certificado final de obra, no se exigirá el pago por derechos de verificación.

En caso de que una empresa suministradora decidiese no cobrar derechos por estos conceptos, quedará obligada a aplicar dicha exención a todos los consumidores de su zona de suministro.

3. De acuerdo con lo dispuesto en el punto 3 del artículo 91 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, las Comunidades Autónomas establecerán el régimen económico de los derechos de alta.”

Por otra parte, el artículo 34 del Real Decreto 1434/2002 señala las operaciones incluidas en la conexión y puesta en servicio de instalaciones de gas, que deben ser realizadas por el distribuidor, y establece que el coste de las mismas estará incluido en los derechos de alta y que será a cargo del cliente que contrate el suministro:

“Artículo 34. Puesta en servicio de las instalaciones de gas.

La conexión de la instalación receptora con la red de distribución o de transporte, la colocación del precinto en los equipos de medida y la puesta en servicio de una instalación receptora, sólo podrá ser realizado por el distribuidor correspondiente, a través de personal propio o autorizado.

Dicho personal procederá a:

- a) Comprobar que la documentación se halla completa.*
- b) Precintar los equipos de medida.*
- c) Verificar la estanqueidad de la instalación.*
- d) Dejar la instalación en disposición de servicio, si obtiene resultados favorables en las comprobaciones.*

Los costes de estas operaciones serán a cargo del cliente que contrate el suministro, los cuales estarán incluidos en los denominados derechos de alta, regulados en el artículo 29 del presente Real Decreto.”

4 CONSIDERACIONES DE LA CNE

Los derechos de alta son las percepciones económicas que pueden percibir las empresas distribuidoras de gas, al contratar la prestación del servicio de suministro de combustibles gaseosos por canalización con un nuevo usuario. La empresa distribuidora inspeccionará la instalación receptora, una vez recibido el boletín del instalador autorizado, y procederá, en su caso, a instalar y precintar el equipo de medida del usuario. Los derechos de alta son de aplicación a nuevos suministros y a la ampliación de los existentes. Estarán incluidos en estos derechos los servicios de enganche y verificación de las instalaciones.

De acuerdo con lo prevenido tanto en el punto tercero del artículo 29 del Real Decreto 1434/2002, como en el mismo punto del artículo 91 de la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos, serán las Comunidades Autónomas las que establecerán el régimen económico de los derechos de alta. Aunque el Real Decreto 1434/2002 no sea de aplicación al suministro de gases licuados del petróleo, las operaciones necesarias para poner en servicio la instalación, son similares a las necesarias para poner en servicio una instalación de gas natural. Así, el Principado de Asturias, por medio del Decreto 79/2005, de 14 de julio, por el que se regula el régimen económico de los costes de los servicios prestados por los distribuidores de gas por canalización dispone lo siguiente:

“la presente disposición pretende regular el régimen económico de los costes de los servicios prestados por los distribuidores de gas canalizado, que incluye tanto el gas natural como los gases licuados del petróleo (GLP), considerándose necesaria una regulación análoga para ambos tipos de gas, evitando así una discriminación entre empresas distribuidoras y usuarios de GLP y de gas natural.”

En beneficio de la seguridad jurídica de los consumidores y usuarios, así como de las compañías distribuidoras de gas, resulta muy necesario que las Comunidades Autónomas regulen las tarifas máximas de estos servicios.

A estos efectos, la CC.AA. eleva, para su aprobación, el Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen económico de los derechos de alta y de reenganche que podrán percibir las distribuidoras de gas natural por canalización.

Algunas Comunidades Autónomas ya disponen de regulación en la materia:

- Comunidad Autónoma de Andalucía: Decreto 441/2004, de 29 de junio, por el que se establece el régimen económico de los derechos de alta y otros costes de los servicios derivados del suministro a percibir por las empresas distribuidoras de gases combustibles por canalización que operen en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA nº. 140, 19 de julio de 2004).

- Comunidad Autónoma de Aragón: Decreto 17/2003, de 28 de enero, del Gobierno de Aragón, por el que se regula el régimen económico correspondiente a los derechos de alta y servicios relacionados con el suministro de gas por canalización, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA nº. 17, 12 de febrero de 2003).
ORDEN de 9 de marzo de 2006, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, por la que se dispone la actualización de los derechos de alta y servicios relacionados con el suministro de gas por canalización, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Aragón, para el año 2006 (BOA nº. 39, 3 de abril de 2006).
- Comunidad Autónoma de Cantabria: Decreto 6/2001, de 26 de enero, por el que se regula el régimen económico de los derechos de alta y de reenganche que podrán percibir los distribuidores de gas natural por canalización (BOC nº. 25, 5 de febrero de 2001).
- Comunidad Autónoma de Castilla y León: 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 (BOC y L nº. 57, 22 de marzo de 2000); Corrección de errores del 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 (BOC y L nº 59, 24 de marzo de 2000).
- Comunidad Foral de Navarra: Decreto Foral 259/2004, de 5 de julio, por el que se aprueba el Reglamento regulador del régimen económico de los derechos de alta, enganche, verificación y reenganche que las compañías distribuidoras de gas por canalización podrán percibir de sus usuarios por los servicios relacionados con dicho suministro. (BON nº 93, 4 de agosto de 2004).
- Comunidad Autónoma del País Vasco: Decreto 393/1999, de 2 de noviembre, por el que se regulan los costes de los servicios que las empresas suministradoras de gas natural por canalización prestan a usuarios (BOPV nº 220, 17 de noviembre de 1999).
- Comunidad Valenciana: Decreto 34/2004, de 5 de marzo, del Consell de la Generalitat, por el que se regula el régimen económico de los costes de los

servicios que los distribuidores de gas por canalización prestan a sus usuarios (DOGV nº 4709, 10 de marzo de 2004).

En aquellas Comunidades Autónomas en las que no exista legislación sobre los derechos de alta, serán de mayor relevancia los requisitos de transparencia, objetividad y no discriminación que han de regir el desempeño de los distribuidores en todas sus actuaciones; y, en particular, en la prestación de este servicio de pruebas previas al suministro. Por tanto, sería conveniente, a fin de cumplir con el principio de transparencia, que las empresas distribuidoras publicaran en su página Web sus precios y condiciones para la realización de estos servicios.

Cuando únicamente se produzca cambio de titular, en concreto en aquellos casos en que la instalación tuviera en vigor el certificado de inspección y/o el de revisión y no hubiera habido corte en el suministro, no habría lugar a la inspección de la instalación, salvo por motivo justificado. Por tanto, parece que no tendría sentido aplicar un nuevo cobro del derecho de alta sin haber una puesta en marcha efectiva de la instalación.

Para el caso concreto que plantea la CC.AA., esta Comisión considera que carecería de justificación aplicar un nuevo cobro del derecho de alta, por tratarse de un cambio de titularidad del contrato de suministro, el cual no requiere la realización de operaciones en la instalación de gas.

Como principio general para la fijación de las tarifas reguladas, la cuantía de los derechos de enganche y verificación debe reflejar los costes de la realización de estas operaciones, incluido un margen o beneficio razonable sobre la actividad.

En respuesta a la pregunta planteada por la CC.AA. sobre la cuantía a cobrar por derechos de alta, podemos realizar un análisis comparativo de las tarifas establecidas en los decretos de otras comunidades autónomas que ya disponen de regulación en la materia, análisis que se muestra en la Tabla 1.

En el caso de Cantabria, Castilla y León y País Vasco, la estructura tarifaria a la que están referidas las tarifas máximas de derechos de alta, enganche y reenganche es anterior al *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*, mediante el cual se diseña un nuevo sistema de tarifas por el que se rigen los demás decretos, por lo que no utilizaremos aquellos.

Tarifas máximas (€/ operación)														
	Fecha de aprobación	DERECHOS DE ALTA					Derechos de enganche	Derechos de reenganche		DERECHOS DE VERIFICACIÓN				
		Tarifa 3.1	Tarifa 3.2	Tarifa 3.3	Tarifa 3.4	P _{diseño} máx > 4 bar				Tarifa 3.1	Tarifa 3.2	Tarifa 3.3	Tarifa 3.4	P _{diseño} máx > 4 bar
Andalucía	29-05-2004	59,50	62,83	80,28	88,82	88,82+ Cmaxd * 0,129 (527,06 max)	26,57	Dchos. enganche * 2		38,54	42,18	61,28	70,62	70,62 + Cmaxd * 0,129 (550,00 max)
Aragón	9-03-2006	75,70	80,04	102,23	102,23	102,23 + Cmaxd * 0,93 (617,24 max)	-	Contador vivienda	Contador centraliz.	-				
								181,65	90,82					
Asturias	4-08-2005	75,02	79,31	101,27	101,27	101,3 + Cmaxd * 0,08 (617,24 max)	67,52	135,04 (dchos. enganche * 2)		46,62				
Navarra	5-07-2004	67,88	76,97	101,30	101,30	101,30 + Cmaxd * 0,08 (617,24 max)	67,52	135,04 (dchos. enganche * 2)		46,62				
C. Valenciana	5-03-2004	60,14	60,14	99,41	99,41	101,30 + Cmaxd * 0,08 (575,71 max)	59,30	118,60 (dchos. enganche * 2)		34,69				

Cmaxd = consumo máximo diario contratado

Tabla 1. Valores de los derechos de alta y verificación por Comunidades Autónomas

Por otra parte, para poder realizar una comparativa de tarifas, es necesario actualizar las cuantías señaladas siguiendo las indicaciones del correspondiente decreto. En todos los casos, salvo en el de la Comunidad Autónoma de Aragón, que han sido recientemente actualizadas por orden de 9 de marzo de 2006, del Departamento de Industria, Comercio y Turismo, estas cuantías se actualizan anualmente de manera automática en función del Índice de Precios al Consumo.

La actualización de las tarifas con el IPC, permite realizar una comparativa de derechos de alta en las distintas Comunidades Autónomas. Tomando el valor del IPC de marzo de 2006, los importes actualizados de derechos de alta son los siguientes:

[...]

Tabla 2. Valores de los derechos de alta y verificación actualizados con el IPC de marzo de 2006

A fecha de hoy, aún quedan Comunidades Autónomas donde no se ha desarrollado el régimen económico de los derechos de alta.

Es responsabilidad de las Comunidades Autónomas establecer el régimen económico de los costes de la puesta en servicio de las instalaciones de gas, que deberá reflejar los costes de la realización de las operaciones necesarias, incluido un margen o beneficio razonable sobre la actividad, y resulta muy necesario que las Comunidades Autónomas regulen las tarifas máximas de estos servicios, en beneficio de la seguridad jurídica de los consumidores y usuarios, así como de las compañías distribuidoras de gas, ya que ello evitaría cualquier tipo de prácticas o precios abusivos por la realización de estos servicios por las compañías distribuidoras.

Consideraciones en relación con la solicitud de asesoramiento en materia sancionadora planteado por la CC.AA.

En el escrito de su consulta presentado, la CC.AA. expone que [...] pretende cobrar a un particular -según el propio particular denuncia ante la CC.AA. - derechos de alta por un

supuesto de cambio de titularidad, lo que, además, sucede en un contexto en que la Administración autonómica no tiene aprobada todavía su normativa sobre derechos de alta en materia de hidrocarburos gaseosos.

A este respecto, en el escrito de consulta se expresa lo siguiente:

“Expuesto lo anterior, se solicita de Vds, nos informen si esa práctica podría considerarse como abusiva.

Si no existe desarrollo por la Comunidad Autónoma de lo establecido por la citada Ley respecto al régimen económico de los derechos de alta, “no sería excesivo que esta empresa cobrara estos derechos” en base a la “interpretación” realizada por la misma.

Si la respuesta fuera afirmativa, deseáramos nos informasen si esta conducta sería merecedora de sanción y cuál sería el órgano competente para la imposición de la misma.”

Del tenor de la consulta, se observa que el asesoramiento solicitado se refiere a la posibilidad de sancionar, por su carácter de abusiva, la práctica realizada por la empresa mencionada. Es la normativa de consumo la que contempla la posibilidad de sancionar a las empresas por la realización de este tipo de prácticas abusivas para un consumidor.

Es de destacar, además, que la actuación no se encuadra entre las tipificadas por la Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos, y que no puede constituir una infracción de la normativa de precios o una aplicación irregular de la misma, ya que, como resulta del propio texto de la consulta, el precio de la cuota de alta correspondiente al GLP canalizado o al gas natural no ha sido aún aprobado por la CC.AA., y tampoco, en su caso, el precio que resulte aplicable en los supuestos de cambio de titular.

No se plantea, en consecuencia, infracción de la normativa sectorial, sino de la normativa de protección de los consumidores.

Hay que indicar que las facultades de asesoramiento de la CNE han de entenderse referidas a las materias que constituyen su objeto y funciones, quedando al margen, a este respecto, las cuestiones sancionadoras de la normativa de consumo.

En esta línea, cabe hacer alusión -sobre un supuesto que guarda una cierta semejanza con el que es objeto del presente informe- al “Dictamen jurídico sobre el cobro de cuotas de alta, uso y mantenimiento de instalaciones de gas natural no aprobadas por la Administración autonómica”, emitido, en febrero de 2005, por el Centro de Estudios de Consumo de la [...], en el que se expresa lo siguiente: *“Antes de analizar el fondo del asunto y sin incidir en un tema sobre el que el Centro de Estudios de Consumo se ha pronunciado en diversas ocasiones, se ha de afirmar la competencia de la Administración autonómica de consumo para valorar y, en su caso, sancionar aquellos comportamientos que constituyan infracciones administrativas, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la normativa sectorial a otras Administraciones estatales o autonómicas.”*

Por lo demás, este Dictamen declara como no abusiva la conducta analizada, consistente en el cobro -en un supuesto de alta- de una cuota de alta, a pesar de que la legislación autonómica no haya regulado todavía la cuantía de dicha cuota:

“(...)Definidos los derechos de alta por el RD 1434/2002, con carácter básico, la falta de determinación cuantitativa de los mismos por la CCAA no es un obstáculo insalvable para cobro de las correspondientes cuotas por la empresa suministradora de gas a tarifa. En defecto de la determinación administrativa del quantum, las cláusulas adicionales que imponen el pago de derechos de alta no vulneran la legislación vigente, ni implican el incremento de precios en relación a las tarifas de suministro aprobadas. Son consecuencia necesaria del carácter recíproco del contrato de suministro de gas y de la imposición a la empresa suministradora del cumplimiento de cargas previas al suministro (fundamentalmente, examen de documentación y verificación de instalaciones).

Naturalmente, las afirmaciones anteriores han de entenderse sin perjuicio de la prohibición de aquellas condiciones generales que resultan abusivas por exigir el pago de cuotas de alta desproporcionadas o que conlleven la imposición de prestaciones vinculadas en contra de la LGDCU.

(...)

Conviene que, a la mayor brevedad, la Comunidad Autónoma adopte la norma que determine el régimen económico de los derechos de alta, para evitar así eventuales comportamientos arbitrarios o abusivos de las empresas suministradoras.”

En conclusión, no corresponde a la CNE entrar en la cuestión de la sancionabilidad de la conducta conforme a la normativa de consumo, al estar las funciones de consumo fuera del ámbito de las competencias que tiene atribuida esta Comisión.

5 CONCLUSIONES

1. Los derechos de alta son las percepciones económicas que pueden percibir las empresas distribuidoras de gas, al contratar la prestación del servicio de suministro de combustibles gaseosos por canalización con un nuevo usuario.

En el caso del gas natural, el artículo 29 del Real Decreto 1434/2002 (modificado por el RD 942/2005), indica las operaciones que deben realizar los distribuidores en las instalaciones de gas natural, y por las que pueden percibir los derechos de alta. Aunque el Real Decreto 1434/2002 no es de aplicación al GLP canalizado, ante la falta de regulación de estos aspectos para otros gases combustibles, consideramos que se puede aplicar por analogía este artículo a las instalaciones de gas licuado del petróleo (GLP) por canalización, a las que se refiere la consulta.

Por otra parte, como ya se ha indicado, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, en su artículo 91, apartado 3, en relación con el régimen de las actividades reguladas en la Ley establece que:

“Las Comunidades Autónomas, respecto de 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.”

Por tanto, es responsabilidad de las Comunidades Autónomas establecer el régimen económico de los costes de la puesta en servicio de las instalaciones de gas, que deberá reflejar los costes de la realización de las operaciones necesarias, incluido un margen o beneficio razonable sobre la actividad.

Resulta muy necesario que las Comunidades Autónomas regulen las tarifas máximas de estos servicios, en beneficio de la seguridad jurídica de los consumidores y usuarios, así como de las compañías distribuidoras de gas. La regulación de estas tarifas es la mejor manera de evitar cualquier tipo de prácticas o precios abusivos por la realización de estos servicios por las compañías distribuidoras.

2. Se debe distinguir el cobro de los derechos de alta de nuevos usuarios, que implica la realización de una serie de operaciones de inspección y puesta en servicio de la instalación de gas, del caso de cambio de titularidad de un contrato de suministro.

Para el caso concreto que plantea el escrito de la CC.AA., consideramos que no tendría sentido aplicar un nuevo cobro del derecho de alta, por tratarse de un cambio de titularidad del contrato de suministro, que debería realizarse sin coste económico alguno para el cliente, puesto que no requiere la realización de operaciones en la instalación de gas.

3. No corresponde a la CNE entrar en la cuestión de la sancionabilidad de la conducta conforme a la normativa de consumo. La CNE no entra a valorar el carácter abusivo, o no, de la conducta expuesta, y, eventualmente, su sancionabilidad, al estar las funciones de consumo fuera del ámbito de las competencias que tiene atribuida esta Comisión.