

RESOLUCIÓN

INSTALACIONES DE GAS

S/0031/19

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 11 de abril de 2022

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente de referencia tramitado por la Dirección de Competencia (**DC**) a raíz de la denuncia presentada por INSTALACIONES NATURGAS, S.L. (en adelante, **NATURGAS**) el 6 de marzo de 2017.

ÍNDICE DE CONTENIDO

I. Antecedentes de hecho	3
II. Las partes	4
1. DENUNCIANTE: INSTALACIONES NATURGAS, S.L. (NATURGAS)	5
2. DENUNCIADA: NEDGIA, S.A. (NEDGIA)	5
III. Marco normativo	5
1. Sobre la periodicidad con la que deben realizarse las inspecciones	6
2. Sobre la obligación de las empresas distribuidoras de notificar a los usuarios la necesidad de realizar la inspección	6
3. Sobre los operadores habilitados para realizar las inspecciones	6
4. Sobre los pasos a seguir en la realización de las inspecciones	7
5. Sobre la facturación de las inspecciones	7
IV. Mercado afectado	8
1. Mercado de producto	8
A. Oferta	8
a. Operadores oferentes	8
- Empresas distribuidoras	8
- Empresas instaladoras habilitadas	9
b. Estructura de la oferta	9
B. Demanda.....	9
2. Mercado Geográfico	10
V. HECHOS denunciados	11
1. Denuncia de NATURGAS	11
2. Postura de la empresa denunciada	11
VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO	13
PRIMERO. Competencia para Resolver	13
SEGUNDO. Objeto de la resolución y propuesta del órgano instructor	14
TERCERO. Valoración de la Sala de Competencia	15
A. Sobre la cuestión que se somete a valoración de la Sala	15
B. Sobre la potencial infracción del artículo 2 de la LDC	15
a. Sobre la existencia de una posición de dominio por parte de NEDGIA.....	16
b. Sobre la realización de una práctica abusiva por parte de NEDGIA	17
C. Sobre la potencial infracción del artículo 3 de la LDC	19
D. Conclusión	19
VII. RESUELVE	20

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Requerimientos de información a empresas	4
--	----------

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 6 de marzo de 2017 tuvo entrada en la Comisión Gallega de la Competencia (en adelante, **CGC**), una **denuncia de NATURGAS, contra GAS NATURAL REDES DISTRIBUCIÓN GAS SDG, S.A.** (actualmente denominada NEDGIA, S.A., y en adelante **NEDGIA**) en relación con el impago a la denunciante de la prestación de determinados servicios de inspección periódica de instalaciones de gas a usuarios conectados a la red de la denunciada, sin identificar la concreta disposición de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**) pretendidamente infringida (folios 1 a 28).
2. El 14 de marzo de 2017 tuvo entrada en la DC un escrito y nota sucinta¹ de la Subdirección de Investigación del CGC trasladando la citada denuncia, al considerar la **posible existencia de indicios de prácticas constitutivas de infracción de los artículos 2 y 3 de la LDC, de ámbito supra autonómico, consistentes en la falta de reintegro, por parte de NEDGIA, de las facturas por inspecciones periódicas realizadas por la denunciante** en las instalaciones receptoras comunes y/o individuales de los puntos de suministro conectados a sus redes (folios 29 a 34).
3. El 30 de marzo de 2017 la DC solicitó al CGC la remisión de la información que obrara en su poder, que tuvo entrada en la CNMC el 17 de abril de 2017 (folios 37 y 38). A la vista de dicha documentación, la CNMC inició una información reservada bajo la referencia CNS/DC/317/17 GAS NATURAL DISTRIBUCIÓN.
4. El 19 de junio de 2019 se procedió a trasladar las actuaciones del ámbito de CNS/DC/317/17 al expediente con número S/0031/19 INSTALACIONES DE GAS con el fin de determinar, con carácter preliminar, la concurrencia de indicios que justificasen la incoación de un expediente sancionador.
5. El 9 de febrero de 2021 se requirió informe a la Dirección de Energía respecto de la normativa regulatoria de las inspecciones periódicas de las instalaciones de gas, que fue contestado el 22 de febrero de 2021 (folios 89 a 92).
6. En el contexto de la denuncia objeto de investigación, el 5 de marzo de 2021 la DC se reunió mediante videoconferencia con NATURGAS. Consta en el expediente el acta de los asuntos tratados en la citada reunión (folios 93 a 96).

¹ Expediente 130 GAL 03-25/17 GAS NATURAL DISTRIBUCION.

7. Se han realizado los siguientes requerimientos de información a la empresa denunciante, a la denunciada, a las empresas distribuidoras de gas que operan en el ámbito nacional, así como a la CONFEDERACION NACIONAL DE ASOCIACIONES DE INSTALADORES Y FLUIDOS (**CONAIF**).

Tabla 1. Requerimientos de información a empresas

Fecha	Empresas	Folios
06/02/2020	NEDGIA	39 a 64
25/03/2021	DICOGEXSA ²	103 a 106
	MRG ³	109 a 110
	DOMUS MIL ⁴	111 a 112
	GRC ⁵	113 a 114
	NORTEGAS ⁶	115 a 116
	REDEXIS ⁷	117 a 118
	TOLOSA GASA ⁸	119 a 120
29/03/2021	CONAIF	162 a 164

8. El 1 de junio 2021 la DC dictó propuesta de no incoación de expediente sancionador y de archivo de las actuaciones, al considerar que en los hechos denunciados no se apreciaban indicios de infracción de la LDC, que fue elevada a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC ese mismo día.
9. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 11 de abril de 2022.

II. LAS PARTES

Son partes interesadas en el procedimiento las que se relacionan a continuación.

² DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE GAS EXTREMADURA DICOGEXSA, S.A. (**DICOGEXSA**).

³ MADRILEÑA RED DE GAS, S.A. (**MRG**).

⁴ DOMUS MIL NATURAL, S.A. (**DOMUS MIL**).

⁵ GASIFICADORA REGIONAL CANARIA, S.A (**GRC**).

⁶ NORTEGAS ENERGÍA DISTRIBUCIÓN, S.A. (**NORTEGAS**).

⁷ REDEXIS GAS, S.A. (**REDEXIS**).

⁸ TOLOSA GASA, S.A. (**TOLOSA GASA**).

1. DENUNCIANTE: INSTALACIONES NATURGAS, S.L. (NATURGAS)

NATURGAS es una empresa con sede en Galicia, cuyo objeto social es la venta, instalación y mantenimiento de aparatos de cualquier tipo y clase para redes de distribución de gases y líquidos, tanto para uso particular como industrial. Asimismo, en el ámbito del gas natural, es una empresa instaladora habilitada para realizar la inspección periódica de las instalaciones receptoras comunes y/o de las instalaciones individuales de los puntos de suministro conectados a sus redes.

2. DENUNCIADA: NEDGIA, S.A. (NEDGIA)

NEDGIA pertenece casi al 100% a la sociedad HOLDING DE NEGOCIOS DE GAS, S.A., y ésta, a su vez, está participada al 80% por NATURGY ENERGY GROUP⁹. Su actividad en España incluye la distribución retribuida de gas y el transporte secundario, además de las actividades no retribuidas de distribución.

III. MARCO NORMATIVO

Las prácticas denunciadas afectarían a la prestación de servicios de inspección periódica de las instalaciones de infraestructuras receptoras de gas alimentadas desde las redes de distribución.

Las principales normas que afectan a dicha actividad son:

- Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos (**LSH**)¹⁰.
- Ley 12/2007, de 2 de julio, por la que se modifica la LSH (**Ley 12/2007**)¹¹.
- Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la LSH (**Ley 8/2015**)¹²
- Real Decreto 919/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento técnico de distribución y utilización de combustibles

⁹ Anteriormente denominada GAS NATURAL FENOSA.

¹⁰ Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos ([«BOE» núm. 241, de 08/10/1998](#)).

¹¹ 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 ([«BOE» núm. 158, de 3 de julio de 2007, páginas 28567 a 28594](#)).

¹² Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la 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 ([«BOE» núm. 122, de 22 de mayo de 2015, páginas 43367 a 43402](#)).

gaseosos y sus instrucciones técnicas complementarias ICG 01 a 11 (**RD 919/2006**)¹³.

- Real Decreto 984/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el mercado organizado de gas y el acceso de terceros a las instalaciones del sistema de gas natural (**RD 984/2015**)¹⁴.

1. Sobre la periodicidad con la que deben realizarse las inspecciones

La Disposición Final Tercera del Real Decreto 984/2015 establece que las inspecciones periódicas de las instalaciones receptoras alimentadas desde redes de distribución deben realizarse **cada cinco años, dentro del año natural de vencimiento de este periodo** desde la fecha de puesta en servicio de la instalación o, en su caso, desde la última inspección periódica.

2. Sobre la obligación de las empresas distribuidoras de notificar a los usuarios la necesidad de realizar la inspección

El artículo 74.1.p) de la LSH junto con la Disposición Adicional Primera del RD 984/2015 establecen la **obligación de las distribuidoras de gas natural de notificar de manera individualizada a los usuarios conectados a su red, con una antelación mínima de tres meses, la necesidad de realizar la inspección periódica de las instalaciones** receptoras comunes y/o de las instalaciones individuales de los puntos de suministro conectados a sus redes.

3. Sobre los operadores habilitados para realizar las inspecciones

Esta actividad ha sido parcialmente liberalizada en virtud de la Ley 8/2015 y su desarrollo reglamentario mediante el RD 984/2015 permitiendo el acceso directo al mercado a las empresas instaladoras de gas habilitadas. Así, en el marco normativo actual, los servicios de inspección periódica de las instalaciones de

¹³ 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 ([«BOE» núm. 211, de 4 de septiembre de 2006, páginas 31576 a 31632](#)).

¹⁴ Real Decreto 984/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el mercado organizado de gas y el acceso de terceros a las instalaciones del sistema de gas natural ([«BOE» núm. 261, de 31 de octubre de 2015, páginas 103520 a 103570](#)).

infraestructuras receptoras de gas pueden prestarlos **dos tipos de operadores: las empresas distribuidoras y las empresas instaladoras habilitadas.**

4. Sobre los pasos a seguir en la realización de las inspecciones

El RD 919/2006 junto con el RD 984/2015 determinan que el procedimiento general de actuación para la realización de las inspecciones periódicas es el siguiente:

- 1. La empresa distribuidora comunica a los usuarios, con una antelación mínima de tres meses mediante un escrito individualizado, la obligación de realizar en su instalación la inspección periódica.**
- 2. El titular de la instalación debe elegir entre que la inspección periódica la realice una empresa instaladora de gas habilitada o la compañía distribuidora.**
- 3. En caso de optar por una empresa instaladora, se fija el plazo máximo de 45 días naturales desde la remisión del comunicado para (i) realizar dicha inspección y (ii) trasladar por la empresa instaladora a la empresa distribuidora el certificado de la inspección en la herramienta telemática destinada al efecto.**
- 4. En el supuesto de que la empresa distribuidora no reciba en el mencionado plazo la comunicación, la inspección será realizada por la propia distribuidora, por medios propios o contratados.**

5. Sobre la facturación de las inspecciones

El apartado 8 de la DA 1ª del RD 984/2015 regula la facturación de las inspecciones en los siguientes términos. El coste total de la inspección debe ser facturado por el distribuidor o el instalador a través de la empresa comercializadora de gas al titular del contrato del punto de suministro. **La empresa comercializadora ingresa estos importes al distribuidor, junto con el pago mensual de peajes y, finalmente, el distribuidor realiza la transferencia a los instaladores que corresponda.**

Establece asimismo la citada disposición que **no se facturará ninguna cantidad si la inspección se realiza sobre instalaciones que ya hubiesen superado favorablemente el proceso de inspección en los últimos cuatro años.**

IV. MERCADO AFECTADO

1. Mercado de producto

El mercado afectado por las prácticas denunciadas corresponde a la prestación de servicios de inspección periódica de las instalaciones de infraestructuras receptoras de gas alimentadas desde las redes de distribución.

Tales servicios de inspección consisten en una verificación periódica, por parte de empresas habilitadas, de ciertos elementos relacionados con la seguridad en las instalaciones propiedad de los usuarios, que se realizan atendiendo a las normas descritas en el apartado anterior.

A. Oferta

a. Operadores oferentes

Los servicios de inspección periódica de las instalaciones receptoras de gas pueden llevarse a cabo, actualmente, por dos tipos de operadores: (i) las empresas distribuidoras y (ii) las empresas instaladoras habilitadas. Las diferencias entre ambos tipos de operadores se encuentran principalmente en el ámbito de los precios (regulados o libres), en los plazos para la prestación de sus servicios, así como en las obligaciones legales que pesan sobre cada tipo de operador.

- **Empresas distribuidoras**

Son aquellas empresas que operan en el mercado de la distribución de gas¹⁵. Este mercado incluye las actividades de construcción, operación y mantenimiento de las instalaciones de distribución destinadas a situar el gas en los puntos de consumo. Asimismo, las distribuidoras pueden llevar a cabo otras actividades retribuidas como la prestación de servicios de inspección de instalaciones receptoras de gas.

¹⁵ En España, atendiendo a precedentes nacionales (C-0465/12 y C-0098/08), el sector del gas estaría compuesto por los siguientes mercados: i) mercado de aprovisionamiento de gas, que comprende todas las actividades necesarias para introducir el gas hasta la red básica de transporte en España, ii) mercado de distribución de gas y iii) mercado de suministro minorista de gas, donde se distingue en función del tipo de cliente, teniendo en cuenta los patrones de demanda, los tipos de contrato, las relaciones con los clientes, entre otros. Así se diferencia entre el suministro a grandes clientes (asimilable a suministro a alta presión), el suministro a clientes residenciales y PYMES (que se asimila a baja presión) y el suministro a centrales de ciclo combinado.

Las distribuidoras son legalmente responsables de gestionar la información relevante para la realización de las inspecciones, principalmente en lo relacionado a las fechas de caducidad de las mismas.

Asimismo, las distribuidoras tienen la obligación de realizar las inspecciones de oficio si los usuarios no eligen previamente una instaladora entre las disponibles.

En caso de que sea la empresa distribuidora la que se encargue de realizar la inspección, debe facturarla a precios regulados por las Comunidades Autónomas¹⁶.

- **Empresas instaladoras habilitadas**

Son aquellas empresas autorizadas para realizar servicios de inspección de instalaciones receptoras de gas, estableciendo libremente sus condiciones comerciales.

b. Estructura de la oferta

Según se indica en el último Informe de Supervisión del Mercado de Gas Natural en España el número de inspecciones realizadas por empresas instaladoras en el año 2019 fue de más de 130.000, aunque las empresas distribuidoras han llevado a cabo el 92,7% de las inspecciones realizadas en ese año¹⁷. Sin embargo, se observa desde la publicación del citado RD 984/2015 una lenta reducción anual de su cuota en beneficio de las empresas instaladoras: 99% en 2016, 96,7% en 2017 y 93,8% en 2018.

Por lo que se refiere a la red de NEG DIA, las inspecciones realizadas por las empresas instaladoras en el año 2019 ascendieron al 7%¹⁸.

B. Demanda

La demanda de servicios de inspección periódica de las instalaciones receptoras de gas está conformada por **los titulares de dichas instalaciones**.

Éstos deciden si la inspección se realiza por la distribuidora o por una instaladora habilitada, abonando el coste de la inspección a través de la factura de suministro

¹⁶ Disposición Transitoria Octava del RD 984/2015.

¹⁷ IS/DE/007/20: Informe de Supervisión del Mercado de Gas Natural en España 2019. <https://www.cnmc.es/expedientes/isde00720-0>.

¹⁸ Escrito de la Dirección de Energía de 2 de febrero de 2021 (folio 86).

de energía a la empresa comercializadora, según el procedimiento descrito en el apartado tercero de la presente resolución relativo al marco normativo.

Se trata de consumidores de gas que pueden tener tanto carácter doméstico como empresarial.

Por sectores, el consumo de gas en 2019 para generación eléctrica en centrales térmicas supuso el 27,6% del total, el mercado industrial el 54,8% y el mercado doméstico comercial el 17,6%¹⁹.

2. Mercado Geográfico

La dimensión geográfica del mercado de prestación de servicios de inspección periódica de las instalaciones de infraestructuras receptoras de gas alimentadas desde las redes de distribución corresponde **a la red de cada empresa distribuidora en cada Comunidad Autónoma.**

Si bien, la normativa sectorial general analizada previamente, así como las habilitaciones conferidas a las empresas instaladoras para realizar las inspecciones periódicas aplican a nivel nacional, son las Comunidades Autónomas las que fijan los precios regulados de inspección²⁰ y las distribuidoras las que, dentro del margen que les confiere la referida normativa, establecen ciertas condiciones que resultan determinantes para las empresas instaladoras de cara a poder prestar el servicio de inspección en las instalaciones conectadas a sus redes.

Se advierte en este sentido, a partir de las respuestas a los requerimientos de información realizados, que dichas condiciones pueden variar sustancialmente de una distribuidora a otra en lo que respecta a la comunicación notificando el vencimiento de la última inspección y la necesidad de efectuar una nueva, así como en lo relativo a las opciones para conocer la fecha de vencimiento de la inspección por parte de las empresas instaladoras²¹. Asimismo, debe tenerse en cuenta que, en principio, las distribuidoras únicamente prestan servicios de inspecciones periódicas en las instalaciones conectadas a sus propias redes por lo que no compiten entre ellas en este mercado.

¹⁹ IS/DE/007/20: Informe de Supervisión del Mercado de Gas Natural en España 2019. <https://www.cnmc.es/expedientes/isde00720-0>.

²⁰ En virtud de lo establecido en Disposición transitoria octava del Real Decreto 984/2015 que se refiere a los gastos de la inspección física que las empresas distribuidoras

²¹ Respuestas a los requerimientos de información dirigidos por la DC a DICOEXSA (folios 227 a 356); GRC (folios 1446 a 1458); MRG (folios 637 a 1445); a NORTEGAS (folios 1507 a 1554); a TOLOSA GASA (folios 1459 a 1506) y a REDEXIS (folios 1647 a 1669).

V. HECHOS DENUNCIADOS

1. Denuncia de NATURGAS

1. NATURGAS reprocha el impago, por parte de NEDGIA, del 90% de las facturas emitidas por la realización de las inspecciones periódicas de instalaciones receptoras de combustibles gaseosos en la Comunidad Autónoma de Galicia a diversos clientes de la red de NEDGIA entre el 1 de julio de 2016 y el 26 de octubre de 2016, cuyo importe asciende a 5.142,20 euros.
2. Para justificar el impago de dichas facturas, NEDGIA habría alegado, en su momento, que las instalaciones no se encontraban en periodo de inspección, dado que las inspecciones previas no habían caducado y/o que la presentación de la documentación de inspección correspondiente se realizó una vez vencido el plazo legal de 45 naturales a contar desde la comunicación por parte de la distribuidora.
3. Frente a tales justificaciones, NATURGAS denuncia (i) que los titulares de las instalaciones desconocen cuándo procede la nueva inspección; (ii) que NEDGIA se niega a facilitar las fechas de caducidad de las inspecciones a NATURGAS; (iii) que la comunicación sobre la próxima caducidad de las inspecciones por parte de NEDGIA a los titulares de las instalaciones se hace por correo ordinario, sin que conste acuse de recibo, lo que imposibilita el cálculo del plazo de 45 días para remitir el certificado de la realización de la inspección y (iv) que aunque la referida comunicación va fechada, en muchas ocasiones no han sido enviadas o recibidas por el cliente.

2. Postura de la empresa denunciada

4. NEDGIA, en su contestación al requerimiento de información de la DC de 6 de febrero de 2020, señala que, aunque las registró erróneamente en su sistema como válidas a los efectos de cómputo de la fecha de realización, no abonó las inspecciones a las que se refiere NATURGAS porque, en su inmensa mayoría, fueron realizadas por la instaladora fuera del periodo de inspección (i.e. con anterioridad a la fecha de caducidad de la anterior inspección), no procediendo su pago en virtud de la disposición del RD 984/2015 según la cual, *“no se facturará ninguna cantidad si la inspección se realiza sobre instalaciones que ya hubiesen superado favorablemente el proceso de inspección en los últimos cuatro años”*²².

²² Escrito de contestación de NEDGIA de 20 de febrero de 2020 (folios 75 a 85).

5. Como prueba de ello, NEDGIA ha aportado el detalle de todas las inspecciones impagadas a NATURGAS, especificando la fecha de caducidad de la inspección previa, la fecha en la que se realizó dicha inspección previa, la fecha de emisión del certificado de inspección de NATURGAS y la factura correspondiente así como el motivo por el que no se aceptó la factura²³.
6. En la gran mayoría de casos - 103 de un total de 108 inspecciones -, el motivo de no abonar la factura sería que las instalaciones no se encontraban en plazo de inspección. De hecho, puede apreciarse cómo, en multitud de ocasiones, la inspección realizada por NATURGAS se adelantó varios años a la fecha de caducidad de la inspección previa.
7. En cuatro casos de los 108 no se habría abonado la factura debido a que el Código Universal de Punto de Suministro (CUPS) indicado en la documentación remitida por NATURGAS no existía y fue rechazado por la plataforma habilitada a estos efectos.
8. Por último, solo para una de las 108 inspecciones reclamadas, la justificación de NEDGIA para no abonar la factura sería que NATURGAS presentó certificado de inspección fuera del plazo estipulado de 45 días desde la comunicación de la distribuidora al titular de la instalación anunciando la próxima caducidad de la última inspección.
9. Rechaza, por otro lado, la empresa denunciada, los planteamientos de NATURGAS en cuanto a los supuestos obstáculos impuestos por NEDGIA de cara a conocer la fecha de caducidad de las inspecciones y presentar el certificado de inspección respetando el plazo legalmente previsto.
10. Con respecto a (i) la pretendida dificultad de conocer las fechas de caducidad de las inspecciones por parte de los titulares de las instalaciones, NEDGIA indica que éstos cuentan con dos vías para consultarlas: (a) de un lado, las comunicaciones por carta que reciben con una antelación mínima de tres meses respecto a la fecha de caducidad de las inspecciones periódicas²⁴; y (b) de otro lado, un teléfono gratuito de atención al cliente al que pueden dirigirse en cualquier momento para que se les facilite de forma inmediata la fecha de vigencia de la inspección²⁵.

²³ Tabla Excel de las inspecciones periódicas impagadas realizadas por NATURGAS en 2016, aportada por NEDGIA (folios 85).

²⁴ NEDGIA publica en su web un modelo de carta: <https://www.nedgia.es/clientes/wp-content/uploads/sites/2/2019/03/carta-ip-iri-90-dias-andalucia.pdf>

²⁵ Los usuarios pueden consultar dicho teléfono en la notificación por carta, en las facturas de consumo y la web de NEDGIA: <https://www.nedgia.es/quierogasnatural/contacto/>. Según se

11. En cuanto a (ii) la no comunicación a NATURGAS de las fechas de caducidad de las inspecciones, NEDGIA precisa que no existe la obligación de la distribuidora de informar sobre dichas fechas de caducidad a terceros que no sean los usuarios de las instalaciones.
12. Por lo que se refiere a (iii) la supuesta imposibilidad de calcular el plazo de los 45 días para remitir el certificado de realización de la inspección, por cuanto la comunicación sobre la próxima caducidad de las inspecciones por parte de NEDGIA a los titulares de las instalaciones se hace por correo ordinario sin que conste en acuse de recibo, NEDGIA replica que en dichas cartas figura expresamente: (a) la fecha de vencimiento de la inspección; (b) el plazo para la realización de la inspección por las empresas instaladoras independientes con especificación expresa de la fecha límite y (c) la fecha a partir de la cual la distribuidora realizará la inspección. Así, consta a partir de dos modelos de carta que NEDGIA remite a los titulares de las instalaciones, aportados por la propia NATURGAS²⁶.
13. Por último, en cuanto a (iv) que, en muchas ocasiones, la comunicación de la distribuidora no habría sido enviada o recibida por el cliente, NEDGIA señala que ello responde a que casi todas las inspecciones reclamadas por NATURGAS se realizaron fuera del periodo de inspección. En tales casos, todavía no procedía el envío de la comunicación del distribuidor indicando al usuario la fecha de caducidad de la última inspección, dado que, según la regulación vigente, ésta debe hacerse con un mínimo de tres meses antes de la referida fecha.

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia para Resolver

De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC²⁷, compete a este Organismo “*aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia*”²⁸. El artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de “*resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio*” y, según el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC “*la Sala*

indica en el enlace, en la citada línea telefónica los usuarios pueden “solicitar información sobre Lecturas, Inspección Periódica [...]”.

²⁶ Folios 100 y 101.

²⁷ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ([«BOE» núm. 134, de 05/06/2013](#)).

²⁸ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**LCNMC**).

*de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio*²⁹.

En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

SEGUNDO. Objeto de la resolución y propuesta del órgano instructor

Esta Sala debe valorar en la presente resolución si concurren los requisitos para la aplicación del artículo 49.3 de la LDC, esto es, la ausencia de indicios de infracción, para, tal y como propone la DC, acordar la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones realizadas hasta el momento.

El artículo 49.1 de la LDC dispone que la DC incoará expediente sancionador cuando observe indicios racionales de existencia de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la misma Ley. Sin embargo, en el apartado tercero del citado artículo 49 de la LDC se añade que el Consejo, a propuesta de la DC, acordará no incoar procedimiento sancionador y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas, cuando considere que no hay indicios de infracción.

Por otro lado, el artículo 27.1 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia³⁰ establece que: *“1. Con el fin de que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [actual CNMC] pueda acordar no incoar procedimiento y archivar las actuaciones en los términos establecidos en los artículos 44 y 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la Dirección de Investigación [actual Dirección de Competencia] le dará traslado a la denuncia recibida, de las actuaciones previas practicadas, en su caso, y de una propuesta de archivo”*.

En su informe de 1 de junio de 2021, la DC propuso a esta Sala la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, por cuanto considera que, en relación con los hechos denunciados, no se aprecian indicios de infracción de la LDC.

En particular, la DC señala que NEDGIA cumplió con las obligaciones de comunicación previstas por la normativa sectorial, sin incurrir en prácticas discriminatorias o con un efecto de exclusión del mercado para NATURGAS, en

²⁹ Aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

³⁰ Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia ([«BOE» núm. 50, de 27 de febrero de 2008, páginas 11575 a 11604](#)).

tanto que empresa instaladora, susceptibles de encajar en el tipo sancionador de los artículos 2 o 3 de la LDC.

TERCERO. Valoración de la Sala de Competencia

A. Sobre la cuestión que se somete a valoración de la Sala

La Sala debe analizar si NEDGIA llevó a cabo conductas prohibidas por los artículos 2 o 3 de la LDC, consistentes en la imposición de obstáculos a NATURAGAS - fundamentalmente mediante la ocultación de información relevante de la que NEDGIA dispone en su condición de empresa distribuidora - que hayan impedido o dificultado a NATURGAS certificar o cobrar sus servicios de inspección de instalaciones receptoras de gas, generado una restricción a la competencia en dicho mercado.

B. Sobre la potencial infracción del artículo 2 de la LDC

Para establecer la existencia de un abuso de posición de dominio en el sentido del artículo 2 de la LDC, se requiere, de acuerdo con la jurisprudencia nacional³¹ y europea³² consolidada, que se cumplan, de forma cumulativa, una serie de condiciones:

- 1.- La existencia de una posición de dominio, entendida como una situación de poder de mercado tal, que confiere a la empresa que la ostenta la capacidad de actuar en el mercado con un significativo grado de independencia respecto de sus competidores, sus clientes y, en última instancia, frente a los consumidores.
- 2.- El abuso de esa posición de dominio mediante conductas no amparadas legalmente o carentes de justificación económica más allá de generar un efecto exclusión respecto de los competidores consistente en impedir o dificultar su acceso al mercado afectado o un efecto de explotación sobre los clientes.

Conviene precisar que una empresa dominante en un determinado mercado puede incurrir en una práctica contraria al artículo 2 de la LDC que afecte un mercado conexo, pese a no contar con posición de dominio en este segundo mercado.

³¹ Sentencia Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2014 Rec 4619/2011, ENDESA DISTRIBUCION y Sentencia Tribunal Supremo de 10 de abril de 2018 Rec: 3568/2015 HP, entre otras

³² Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-418/01 IMS Health.

A estos efectos, cabe recordar que en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de diciembre de 2013³³, se determinó la existencia de una conducta abusiva en un mercado conexo cuando se contaba con una posición de dominio en el mercado principal³⁴:

“Unión Fenosa Distribución S.A. (en adelante UFD) valiéndose de su posición en el mercado de redes de distribución eléctrica, había cometido un abuso en el mercado conexo de instalaciones eléctricas no reservadas al distribuidor de manera privilegiada y colocando al resto de instaladores en una posición de desventaja”.

Procede, por tanto, determinar si NEDGIA ostenta una posición de dominio y si ha abusado de ella generando un efecto de exclusión respecto de NATURGAS, empresa con la que compite en el mercado de prestación de servicios de inspecciones técnicas periódicas de instalaciones de gas.

a. Sobre la existencia de una posición de dominio por parte de NEDGIA

De acuerdo con los precedentes nacionales y de la Unión Europea, cada red de distribución conforma un monopolio natural, al estar su acceso y sus tarifas regulados³⁵. Así, las empresas distribuidoras tendrían posición de dominio en aquellas zonas que se encuentren cubiertas por las redes de distribución que controlan.

Cabe por tanto atribuir a NEDGIA una posición de dominio en la distribución de gas en las zonas en las que opera, incluida su red en la Comunidad Autónoma de Galicia, a la que se encuentran conectadas las instalaciones objeto de las inspecciones no abonadas realizadas por NATURGAS.

Las distribuidoras desempeñan un papel central en el mercado aguas abajo de servicios de inspección de las instalaciones receptoras de gas, ya que tienen la obligación exclusiva de gestionar y mantener las bases de datos respecto a las necesidades de inspección de las instalaciones que gestionan, así como notificar convenientemente dicha necesidad de inspección, en tiempo y forma, a sus usuarios. Considerando que tanto las empresas distribuidoras como las instaladoras operan en el mercado de inspecciones de instalaciones receptoras

³³ Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de diciembre de 2013, recurso 579/2011.

³⁴ Resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) de 20 de septiembre de 2011 (expediente S/0089/08 Unión Fenosa Instalación).

³⁵ Resolución del Consejo de 11 de mayo de 2012, expediente S/328/11 TGSS, Resolución 638/08 GAS NATURAL 2, de 26 de marzo de 2009, Resolución del Consejo, de 11 de febrero de 2009, expediente n° C-98/08 Gas Natural/Unión Fenosa y Decisiones de la Comisión Europea en los casos M.4180 GDF/SUEZ, M.3696 E. ON/MOL y M.3440 ENI/EDP/GDP.

de gas, pero solo las primeras disponen de la información relevante en términos de plazos de inspección, se deriva la existencia de una asimetría de información que podría permitir obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado de referencia. Esta asimetría de información, sumada al hecho de que NEDGIA realiza alrededor del 90% de las inspecciones periódicas en su red de distribución, **confiere a NEDGIA una posición dominante también en el mercado de inspecciones periódicas de instalaciones receptoras de gas conectadas a su red.**

b. Sobre la realización de una práctica abusiva por parte de NEDGIA

Una vez establecida su posición de dominio en los mercados de distribución y de servicios de inspección periódica de las instalaciones conectadas a su red, debe determinarse si NEDGIA abusó de dicha posición de dominio.

La denunciante alega, en última instancia, que el impago de las inspecciones que reclama se deriva de un trato injustificado por parte de NEDGIA mediante el que se dificultaría o impediría que NATURGAS pueda realizar las inspecciones y remitir los certificados de las mismas en plazo. Dicho trato consistiría, fundamentalmente, en la ocultación de información relevante de la que NEDGIA dispone en razón de su condición de distribuidora.

Mantiene en definitiva NATURGAS que NEDGIA habría llevado a cabo prácticas de exclusión consistentes en (i) impedir a los titulares de las instalaciones conocer cuándo procede la nueva inspección; (ii) negarse a facilitar las fechas de caducidad de las inspecciones a las empresas instaladoras; (iii) imposibilitar el cálculo del plazo de 45 días para remitir el certificado de la realización de la inspección (al enviar la comunicación sobre la próxima caducidad de las inspecciones por correo ordinario, sin que conste acuse de recibo) y (iv) el no enviar, en muchos casos, dicha comunicación al titular de la instalación.

Por lo que se refiere a (i) la pretendida dificultad para que los titulares de las instalaciones puedan conocer la fecha de caducidad de las inspecciones, se ha podido comprobar que **NEDGIA cuenta con un teléfono gratuito al que pueden dirigirse, en cualquier momento, los titulares de las instalaciones para que se les facilite, de forma inmediata, la fecha de vigencia de la inspección**³⁶.

En cuanto a (ii) la negativa de NEDGIA de informar a NATURGAS de la fecha de caducidad de las inspecciones, no solo NEDGIA no está legalmente obligada a

³⁶ Se trata del teléfono gratuito de atención al cliente 900 100 252 que se indica en la página de internet de la distribuidora www.nedgia.es (última consulta y llamada de comprobación realizada el 17/03/2022).

ello, sino que, de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales³⁷, **las distribuidoras no pueden proporcionar dicha información a las empresas instaladoras salvo que éstas cuenten con la autorización expresa del titular.**

Debe descartarse, asimismo, (iii) la pretendida imposibilidad de determinar el cálculo del plazo de 45 días para remitir el certificado de la realización de la inspección en caso de que el titular de la instalación opte porque ésta se realice por una empresa instaladora. Ha podido comprobarse que en los ejemplos de cartas aportadas por la propia denunciante, mediante la que se comunica a los titulares de las instalaciones la necesidad de realizar una inspección ante la próxima caducidad de la inspección previa, **se hace expresa referencia a la posibilidad de optar por un instalador habilitado y se indica el plazo exacto que tendría dicho instalador para enviar a NEDGIA en certificado con el resultado de la inspección**³⁸.

Tampoco puede admitirse el reproche según el cual (iv) en muchos casos, NEDGIA no habría enviado dicha comunicación a los titulares de las instalaciones inspeccionadas por NATURGAS. Consta, a partir de la documentación obrante en el expediente, que, de la totalidad de las inspecciones realizadas por NATURGAS en el año 2016 en Galicia, en la red de NEDGIA, **la amplia mayoría de las mismas fueron realizadas por la denunciante varios meses e incluso años antes de que la última inspección hubiera caducado**³⁹. En este sentido, resulta evidente que el titular de la instalación no había recibido la correspondiente comunicación, puesto que ésta debe realizarse con carácter preceptivo 3 meses antes de la fecha de vencimiento de la inspección.

Se ha acreditado, a partir de la información aportada por NEDGIA que, en 103 casos de un total de 108, NATURGAS realizó las inspecciones antes de tiempo, pese a que podía haber verificado la fecha de caducidad de la última inspección a través del titular de la instalación. Como instalador habilitado, NATURGAS debió además conocer que la normativa aplicable establece expresamente que no se facturan las inspecciones realizadas fuera del periodo de inspección.

Por lo que se refiere al único caso en el que la negativa de abono de la inspección por parte de NEDGIA se justifica por haber presentado el certificado fuera del plazo de 45 días naturales desde la comunicación de la distribuidora al cliente,

³⁷ Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

³⁸ Folios 101 y 102.

³⁹ Folio 85.

tampoco se ha acreditado que NEDGIA hubiese ocultado información o incurrido en cualquier otra conducta con el objetivo y/o la consecuencia de impedir a NEDGIA facturar la inspección en cuestión.

En definitiva, la denunciante no ha aportado pruebas que permitan afirmar que NEDGIA haya dejado de pagar inspecciones periódicas realizadas conforme a la normativa vigente, sino que de la información aportada por la denunciada y la denunciante, resulta que el impago estaba justificado.

Atendiendo a las anteriores consideraciones, no cabe entender que NEDGIA abusara de su posición de dominio – ya sea en el mercado aguas arriba de distribución o en el mercado afectado de inspecciones periódicas – con ánimo de excluir a NATURGAS de este último mercado.

C. Sobre la potencial infracción del artículo 3 de la LDC

Para apreciar una infracción del artículo 3 LDC es necesario que se cumplan dos condiciones: que exista un acto de competencia desleal de conformidad con la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal (**LCD**) y que, además, la conducta en cuestión tenga la entidad suficiente para causar una grave perturbación de los mecanismos que regulan el funcionamiento del mercado, afectando al interés público.

En el presente caso, no se da ninguna de las condiciones que permitan considerar que la conducta de NEDGIA haya podido infringir el art. 3 de la LDC, pues ni hay acto de competencia desleal ni se ha acreditado la existencia de un perjuicio que esté limitando las condiciones de competencia en el sector de las inspecciones periódicas de gas, más allá de las dificultades que la propia normativa del sector impone a las empresas instaladoras.

D. Conclusión

A la vista lo anterior, esta Sala concluye que NEDGIA ha reconocido y justificado el impago de las facturas de NATURGAS y ha acreditado el cumplimiento de sus obligaciones legales como empresa distribuidora respecto de las inspecciones periódicas de instalaciones receptoras de gas a las empresas instaladoras.

No existen, por tanto, atendiendo a la documentación disponible, indicios de infracción de los artículos 2 y 3 de la LDC por parte de la denunciada que justifiquen la incoación de un expediente sancionador.

Tales conclusiones se alcanzan sin perjuicio de las innegables barreras normativas que la regulación sectorial impone a las empresas instaladoras para operar en el mercado de inspecciones periódicas de instalaciones de gas y que

recomiendan la revisión de la misma con el fin de facilitar una mayor competencia entre los dos tipos de operadores que actúan como oferentes en este mercado.

Tal y como destaca la Dirección de Energía en su informe, el plazo concedido a los consumidores para la contratación y realización de la inspección con una empresa instaladora habilitada de gas es muy reducido (45 días naturales desde la notificación al titular) y constituye la principal barrera para que estas empresas instaladoras puedan ofertar con antelación la realización de la misma a los consumidores.

En su virtud, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia

VII. RESUELVE

Único. No incoar procedimiento sancionador y acordar el archivo de las actuaciones seguidas con la referencia S/0031/19 INSTALACIONES DE GAS por considerar que no hay indicios de infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.