



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Mediante oficio de 19 de diciembre de 2003, el Director General de Industria, Energía y Minas remitió al Secretario General de la entonces Consejería de Economía, Industria e Innovación un primer borrador de Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen económico de los derechos de alta y otros costes a percibir por las compañías distribuidoras de gas natural por canalización, solicitando un informe jurídico previo o inicial por parte de dicha Secretaría General.

SEGUNDO.- El 12 de enero de 2004 el Servicio Jurídico de ésta emite informe en el que, en síntesis, señala que la Administración regional tiene competencia para aprobar el Proyecto de Decreto en cuestión, indica cuál ha de ser el procedimiento a seguir y realiza algunas observaciones de mejora técnica de algunos preceptos de dicho borrador.

TERCERO.- Constituida en la Dirección General antes citada una comisión interna para la elaboración del Proyecto de referencia, el 16 de enero siguiente acuerda que el segundo borrador (elaborado tras incorporar las observaciones realizadas en el anterior informe) sea trasladado a las siguientes entidades, para la formulación de alegaciones:

- Colegio de Ingenieros Técnicos Industriales.
- Colegio de Ingenieros Industriales.
- Cámaras de Comercio de Murcia, Cartagena y Lorca.
- FREMM.
- CROEM.
- --, S.A.
- --, S.A.
- Asociaciones de consumidores y usuarios más representativas.

CUARTO.- Mediante escrito presentado el 24 de febrero de 2004, --, S.A. formuló las siguientes alegaciones:

"Con fecha 08-OCT-03, les enviamos escrito en el cual les solicitábamos la aprobación de un nuevo régimen económico para regular los derechos de alta, los derechos de enganche, los derechos de verificación y los derechos de reenganche de acuerdo con la propuesta sectorial de la Asociación Española de Gas (SEDIGAS).

Cabe reseñar que en el informe realizado por SEDIGAS, se han valorado en tiempo y coste, de forma rigurosa, la totalidad de los procesos implicados en las operaciones de alta, enganche y certificación, correspondiendo los importes propuestos a costes reales.

En los últimos días, varios colectivos de consumidores han venido demandando información relativa a la aplicación de los derechos de alta, básicamente las propuestas para las tarifas 3.1 y 3.2, ya que presentan valores significativamente superiores a los facturados en la actualidad. La mayoría de los suministros en la Región de Murcia se encuadran en las tarifas 3.1 y 3.2, fundamentalmente viviendas; dado el impacto social que recae en concreto en esas tarifas, podría ser aceptable un valor actual de 63,36 €uros (correspondiente a valores actualizados en base al IPC), que debería ir escalonándose hasta alcanzar en los próximos años el valor inicialmente propuesto, por aplicación del art.4, apartados cuatro y cinco (del borrador del

Proyecto, se entiende).

Con referencia a los derechos de alta del resto de las tarifas, les proponemos mantener el valor asignado inicialmente, ya que la actualización de valores en base al IPC, no presenta diferencias significativas.

Respecto a los derechos de enganche, reenganche y verificación, entendemos que deben mantenerse los valores propuestos en el informe sectorial de SEDIGAS.

Asimismo, en el art.5.1 y de acuerdo con lo establecido en el RD 1434/02 en su art.59, se debería añadir como causa de cobro de los derechos de reenganche, cualquier "caso de corte justificado e imputable al consumidor,, además del impago del importe de suministro".

QUINTO.- El 5 de marzo siguiente, la comisión referida en el Antecedente Tercero considera que deben apreciarse *"las dos observaciones realizadas por x., consistentes en la reducción de las tarifas 3.1 y 3.2 recogidas en el borrador, así como la precisión de añadir como causa de cobro de los derechos de reenganche, cualquier "caso de corte justificado e imputable al consumidor"*.

SEXTO.- El 9 de marzo siguiente, la citada Dirección General emite un informe sobre la necesidad y oportunidad de aprobar el Proyecto de Decreto de referencia. En síntesis, señala que tendría su habilitación normativa en la Ley 34/98, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (LSH), y en el Real Decreto 1434/02, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural (en adelante, RD 1434/02).

Asimismo, expresa lo siguiente:

"El Decreto que se propone vendría a establecer la necesaria regulación de las cantidades que las empresas distribuidoras de gas natural por canalización podrán percibir de los usuarios de ese servicio en la Región de Murcia por las actuaciones que dichas compañías deben realizar con anterioridad al inicio del suministro, tales como la verificación de las instalaciones del usuario o las de carácter administrativo previstas en la reglamentación vigente, incluyéndose los derechos de reenganche generados como consecuencia del usuario, y el posterior enganche de la instalación.

Esto se justifica en que la empresa ha de prestar una serie de servicios cuyo coste ha de soportar, en este momento carente de la necesaria regulación por la Administración, servicios que en ningún caso están compensados por el importe de los suministros efectuados, sujetos éstos a tarifas oficiales concretas o precios máximos.

Tales derechos, cuyo régimen económico ahora se pretende regular, corresponden a los costes derivados de la disponibilidad del servicio, de la contratación y de la verificación previa de las instalaciones receptoras.

Con esta Disposición se garantizará a los usuarios del servicio el conocimiento exacto de las cantidades máximas que las empresas distribuidoras de gas natural por canalización podrán cobrar a los mismos, resolviéndose a futuro la situación ahora existente y la consiguiente problemática que podría suscitarse de no existir regulación económica concreta.

De la propuesta inicial de la empresa x., y con el resultado del trámite de información, se ha mejorado la propuesta de Decreto que ahora se presenta, cuyo régimen económico inicial presenta unos valores ajustados a la cobertura de los servicios a que corresponde, y que no presentan solución apreciable de continuidad con los hasta ahora utilizados por la empresa distribuidora de gas canalizado".

SÉPTIMO.- El 10 de marzo siguiente se emiten los preceptivos informes sobre el impacto por razón de género de la futura norma, de carácter favorable, y la memoria de contenido económico, que expresa que la aprobación de la norma no tendrá repercusiones económicas para la Administración regional en relación con la situación actual.

OCTAVO.- En sesión de 22 de julio de 2004, el Consejo Asesor Regional de Industria de la Región de Murcia acordó informar favorablemente el borrador de referencia.

NOVENO.- El 22 de octubre de 2004, el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería emitió informe en el que, en síntesis, viene a reiterar lo expresado en su primer informe, resumiendo la tramitación realizada y señalando que se han tenido en cuenta las sugerencias de la entidad alegante, recordando la procedencia de recabar los informes preceptivos de la Dirección de los Servicios Jurídicos y del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, informando favorablemente, por lo demás, el referido Proyecto.

DÉCIMO.- Sin perjuicio de lo anterior, el 24 de noviembre siguiente la Dirección General de Industria, Energía y Minas emite un informe sobre la cuantía de los derechos de alta a percibir por las compañías interesadas, en relación con la tarifa del grupo 3, correspondiente a los usuarios con consumo anual hasta 5.000 kw/h. y entre 5.000 y 50.000 kw/h.; informe del que debe destacarse lo siguiente:

"La cuantificación de estos derechos viene contenida en el Anexo al Proyecto de Decreto, en el que se detallan los concretos importes máximos correspondientes a los citados derechos de alta, no utilizándose para ello la misma tabla tarifaria literal que adopta el sistema de codificación empleado por la Administración Central en el Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto, regulador del acceso de terceros a las instalaciones de gas natural, en su artículo 27, tal y como fue planteado por el Consejo Asesor Regional de Industria, con la idea de mejorar la definición de la cuantificación final, y en evitación de confusiones.

La Norma proyectada satisface en su contenido la existencia de estudio económico integrado en el procedimiento de elaboración de la norma, justificativo de la correspondencia entre las cantidades establecidas en el Anexo como derechos de alta, y el coste de las actividades a las que retribuyen, así como las razones explicativas de las diferencias cuantitativas que se implantan, ligadas no a los distintos volúmenes de consumo contratado, sino a la realidad física de la mayor o menor complejidad de la ejecución de los trabajos correspondientes.

A partir de la propuesta inicial presentada por la empresa , x., y con el resultado del trámite de consulta e informes llevados a cabo, se ha mejorado la propuesta final de Decreto ahora confeccionado, cuyo régimen económico inicial presentaba una justificación de importes ajustados, según la empresa peticionaría, a la cobertura de los servicios a que correspondía, pero que en el caso concreto de los consumidores de la tarifa grupo 3, hasta 5000 kw-h (tarifa 3.1), y entre 5000 y 50000 kw-h (tarifa 3,2), presentaba solución apreciable de continuidad con los importes hasta ahora utilizados por la empresa distribuidora de gas canalizado.

En concreto, nos referimos a lo siguiente:

Propuesta inicial Importes actuales Propuesta final

Tarifa 3.1 75,02 € 63,36 € 63,36 €

Tarifa 3.2 79,31 € 63,36 € 63,36 €

Estos valores de la propuesta final, inferiores a los inicialmente propuestos por la empresa peticionaria, resultaron de la consulta que le fue realizada al respecto y en concreto por la ponencia, relativa a la paradoja de resultar importes iniciales para estas tarifas superiores a las aprobadas en otros territorios (caso de Castilla la Mancha o Andalucía), independientemente de que estuviesen efectivamente justificados numéricamente por la empresa x.

Con los valores finales incorporados al Anexo para los derechos de alta de los usuarios de las tarifas grupo 3, hasta 5000 kw/h (tarifa 3.1), y entre 5000 y 50000 kw-h (tarifa 3,2), se consigue evitar también la ocurrencia de solución de continuidad con el régimen económico anterior, y de esta manera la innecesaria percepción de discontinuidad en el tiempo en cuanto a los importes aplicados.

Se corrige también con estos valores finales la paradoja inicialmente planteada por la empresa

x. a partir de su solicitud en cuanto se pretendía la imposición de un régimen económico distinto para actuaciones de idéntico rango, únicamente diferenciadas por el final consumo mayor o menor del usuario pero con también idéntica instalación y necesidades de actuación por parte de la distribuidora de gas.

En concreto, los costes derivados del servicio para estos derechos de alta de las tarifas del grupo 3, hasta un consumo de 50000 kw-h anuales, resultaron de considerar:

- un coste medio por cada servicio de personal de inspección de 15,00 €,
- más un coste de personal de administración de 22,50 €,
- y con un coste medio de operación de alta de 25,86 €.

TOTAL 63,36 €,

Todo ello de acuerdo con los valores de justificación de costes medios contenidos en el expediente administrativo.

Por todo ello, se considera válida y correcta la formulación realizada para la cuantía de los derechos de alta de la tarifa grupo 3, hasta 5000 kw-h (tarifa 3.1), y entre 5000 y 50000 kw-h (tarifa 3.2), por las razones anteriormente expuestas".

UNDÉCIMO.- Solicitado informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos, ésta comunica el 12 de enero de 2005 que procede recabar previamente el informe del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES).

DUODÉCIMO.- Solicitado a dicho órgano consultivo el referido informe, fue emitido el 9 de febrero siguiente, del que se destaca lo siguiente:

"En segundo lugar, el CESRM echa en falta en el expediente una Memoria Económica realizada por el órgano competente de la Administración Regional en la que se demuestre técnicamente, mediante el correspondiente estudio de tiempos y costes necesarios para la prestación de los servicios regulados, que las cuantías propuestas en el Proyecto son coherentes con los gastos que las empresas suministradoras han de asumir.

De las observaciones formuladas al primer borrador del Proyecto por una de las empresas distribuidoras consultadas se deduce que ha habido un informe de valoración de tiempos y costes realizado por la asociación sectorial representativa de estas empresas que sirvió de base para la propuesta inicial de tarifas. En ese escrito de observaciones esa empresa proponía una reducción de entre doce y quince euros aproximadamente sobre la inicial que afectaría a las tarifas que concentran la mayoría de los consumos (tarifas 3.1 y 3.2), propuesta aceptada e incluida en el Proyecto sometido a dictamen.

Como se decía, el expediente no incorpora un estudio económico que sustente las tarifas que se incluyen en el anexo del Proyecto, que además de las anteriores comprenden otros tramos de consumo dentro de los derechos de alta y otros conceptos (derechos de enganche y derechos de verificación). Tan sólo se recoge un informe técnico de la Dirección General de Industria, Energía y Minas en la que se justifica la idoneidad económica de las tarifas 3,1 y 3,2 propuestas por la empresa que formuló las observaciones, mediante la consideración de los siguientes costes: "un coste medio por cada servicio de personal de inspección", "un coste de personal de administración" y "un coste medio de operación de alta", pero en los que las cuantías se han determinado a tanto alzado. En opinión del Consejo, un Proyecto de Decreto que regula el régimen económico bajo el que se prestarán determinados servicios a los ciudadanos requiere un estudio de costes riguroso que constituya el elemento básico sobre el que se determinen las tarifas. (...)

Puesto que los costes fundamentales son los de personal, aunque pudiera ser de elaboración más compleja, resultaría interesante estudiar la elaboración, por la Consejería competente y previa consulta con las empresas afectadas, de un índice vinculado a la evolución del crecimiento salarial en este sector según los datos de la negociación colectiva, e incluso un

índice ponderado en el que se considere además el precio de ciertos bienes que intervengan en las operaciones necesarias para la prestación de los servicios.

El apartado quinto del mismo artículo cuatro establece que "con independencia de lo dispuesto en el apartado anterior (la actualización del IPC), el precio máximo establecido podrá ser modificado mediante Orden del Consejero competente en materia de energía, previa justificación de la alteración sustancial de los costes derivados de la contratación y de la verificación previa de las instalaciones receptoras del usuario prevista en la reglamentación vigente y previa audiencia de las asociaciones de consumidores y usuarios".

El CESRM considera que debe de aprobarse mediante Orden del Consejero competente las nuevas tarifas que vayan a aplicarse a causa de la actualización del IPC u otro índice que pudiera adoptarse. Pero, siempre que la actualización suponga una modificación de la estructura de costes que representa este Proyecto, y aun valorando el trámite de audiencia que se ofrece a las asociaciones de consumidores y usuarios, las nuevas tarifas se tendrían que aprobar por Decreto, ya que esta disposición requiere un trámite de participación social más amplio que la elaboración de una Orden".

DECIMOTERCERO.- Remitido el citado Dictamen a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, obra en el expediente un denominado "*estudio económico derechos de alta gas natural por canalización. Costes derivados del Servicio*", emitido el 10 de marzo de 2005 por un Asesor Facultativo de la citada Dirección, informe de posterior comentario.

DECIMOCUARTO.- El 23 de marzo siguiente, el citado Asesor Facultativo emite informe en el que señala las modificaciones efectuadas sobre el anterior borrador de Proyecto de Decreto, para ajustarse a las observaciones del CES.

DECIMOQUINTO.- Mediante oficio de 27 de marzo de 2006, la Secretaria General de la Consejería requiere a la citada Dirección General para que informe "*si la valoración de costes y los precios que figuran en el Anexo del Decreto deben ser modificados o actualizados y, en caso afirmativo, nos remitan un nuevo estudio económico y un Anexo actualizados a la mayor brevedad posible*".

DECIMOSEXTO.- En escrito presentado el 6 de abril de 2006, la entidad --, S.A. formuló diversas alegaciones, entre las que se destaca lo siguiente:

"TERCERO.- El día 8-OCT-03 --, S.A. presentó escrito en esa Consejería solicitando la regulación de los derechos de alta, enganche y verificación, adjuntando estudio económico del Comité de Distribuidores de la Asociación Española de Gas (SEDIGAS), justificativo de los costes de las citadas operaciones.

CUARTO.- Que en fecha 19-DIC-03 --, S.A., en reunión mantenida con la Dirección General de Industria, se realizaron comentarios respecto al Borrador de Decreto que con ese propósito se nos hizo llegar,

QUINTO.- Que, dado el tiempo transcurrido, y la evolución del índice de Precios al Consumo acaecida desde el 16-MAY-03, fecha del informe de SEDIGAS justificando los costos de las operaciones;

SOLICITA:

PRIMERO.- Considere todo lo anterior y dicte un Decreto que reconozca las percepciones económicas realizadas y establezca el régimen económico de los Derechos de alta, enganche y verificación en los importes justificados en el informe realizado por SEDIGAS, actualizado conforme a la evolución de los índices de Precios al Consumo de los años 2003, 2004 y 2005 publicados tras su emisión. Adjuntamos como Anexo 1 cuadro con el resultado de la citada actualización.

SEGUNDO.- Que con el fin de facilitar las actualizaciones anuales de los derechos que se regulen, el citado Decreto establezca un mecanismo de revisión automática anual de los

importes establecidos tomando como referencia el índice de Precios al Consumo que cada año publica el Instituto Nacional de Estadística".

DECIMOSÉPTIMO.- El 25 de mayo de 2006, el citado Asesor Facultativo de la mencionada Dirección General emite un informe sobre la propuesta de percepciones económicas a incluir en el futuro Decreto, presentada por la entidad --, S.A. De dicho informe se destaca lo siguiente:

"Dentro de la Memoria Económica del expediente de preparación de dicho Proyecto de Decreto, debe constar Estudio Económico realizado en 10 de marzo de 2005 por este facultativo, con el que se justificaba técnicamente, mediante el correspondiente estudio de tiempos y costes necesarios para la prestación de los servicios regulados, que las cuantías propuestas en el Proyecto de Decreto resultaban coherentes con los gastos que las empresas suministradoras habían de asumir.

Mediante comunicado interior se me remite escrito contenido en el expediente 3C06RV87, mediante el que la empresa --, S.A. expone que dado el tiempo transcurrido desde su inicial solicitud de aprobación de estos derechos de alta (16 de mayo de 2003), y la evolución del índice de precios al consumo acaecida, se dicte Decreto con los nuevos derechos "justificados en el informe de SEDIGAS actualizado con los IPC de los años 2003, 2004 y 2005", adjuntando para ello nuevo cuadro como Anexo I.

INFORME

Estudiando el contenido del escrito y su Anexo I cabe señalar:

- 1) Los importes contenidos en dicho Anexo I superan con creces los calculados en el estudio económico de derechos de alta realizado por este facultativo en 10/03/2005. Como ejemplo, (que) el coste correspondiente a la "tarifa 3,1", que solicita x. sea ahora de 82,32 €, en dicho estudio era de 63,76 €. Aun aplicando el IPC 2005 a este cálculo, nunca aparecería el demandado por la interesada,*
- 2) Si comparamos, por ejemplo, con los derechos de alta en vigor en la vecina Comunidad Autónoma de Andalucía, donde el coste máximo de alta se encuentra fijado en 59,59 euros para los nuevos usuarios de la tarifa 3,1, vemos que la aprobación de derechos como los propuestos ahora por x. supondría diferencias de derechos de alta entre usuarios de Lorca y Pulpí del orden de un 38%.*
- 3) En cuanto a los costes por derechos de enganche y verificación, tenemos 26,57 euros para derechos de enganche en Andalucía, frente a los 74,09 euros propuestos por x..*
- 4) Por su parte, los servicios de verificación de instalaciones tienen un coste máximo de 38,54 euros para suministros de la tarifa 3.1 en Andalucía, frente a los 51,16 euros propuestos por x., aunque aquí es preciso señalar la diferente estructura tarifaria entre las dos comunidades. En Andalucía, al igual que en el caso de los derechos de alta, esta cantidad aumenta según el volumen y la presión de consumo.*

CONCLUSIÓN

Este facultativo considera la propuesta presentada por --, S.A. como falta de rigor, en cuanto que no justifica el porqué de las variaciones planteadas. Todo ello independientemente de los elevados importes solicitados, muy diferentes de lo existente en Comunidades limítrofes con la nuestra, como es el caso de Andalucía.

No obstante lo anterior, repetir la existencia del estudio económico realizado en 10/03/2005, y cuya copia acompaño, entendiendo que debiera ser, en todo caso, el dato de partida para las modificaciones que hubieran de realizarse respecto de la propuesta existente".

DECIMOCTAVO.- Mediante oficio de 20 de junio de 2006, el Vicesecretario de la Consejería

proponente comunica a la citada Dirección General que *"en su Informe no dan respuesta a nuestra petición de 27 de marzo de 2006, pues no queda claro si deben o no modificarse o actualizarse los precios y en qué términos. Les solicitamos, pues, que informen en ese sentido y asimismo nos remitan las alegaciones de --, S.A. a que hacían referencia, para que puedan incorporarse al expediente"*.

DECIMONOVENO.- Obra en éste un nuevo informe, de 10 de julio de 2006, del ya reseñado Asesor Facultativo, en el que actualiza al año 2006 las cantidades establecidas en su anterior informe de 10 de marzo de 2005.

VIGÉSIMO.- El 21 de marzo de 2007, el Jefe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería consultante emite informe en el que se explican las modificaciones introducidas en un nuevo borrador de Proyecto, y que se refieren, esencialmente, a las habilitaciones reglamentarias establecidas en dicho borrador al Consejero competente, así como a cuestiones de mejora de redacción del texto.

Es de advertir que en el Anexo de este nuevo borrador no se recogen las cantidades actualizadas a 2006 expresadas en el informe de 10 de julio de 2006, citado en el Antecedente Decimonoveno, sino las del informe de 10 de marzo de 2005.

VIGESIMOPRIMERO.- Remitido este último borrador de Proyecto a la Dirección de los Servicios Jurídicos para la emisión de su preceptivo informe, fue evacuado el 28 de mayo de 2007, en el que se destaca la no constancia en el expediente del trámite de alegaciones que hubiera de haberse otorgado a la Cámara de Comercio de Cartagena, y la improcedencia de la habilitación reglamentaria al Consejero contenida en el artículo 4.5 del borrador, así como otras observaciones de mejora técnica de la redacción del texto.

VIGESIMOSEGUNDO.- El 25 de junio de 2007, el Vicesecretario de la Consejería emite su preceptivo informe, en el que hace un resumen de lo actuado y se pronuncia en sentido favorable a la aprobación del Proyecto de Decreto.

VIGESIMOTERCERO.- El 11 de febrero de 2008, el Asesor Facultativo de referencia emite nuevo informe, del que se destaca lo siguiente:

"Dentro de la tramitación del correspondiente expediente 3C03RV161, sobre el asunto de referencia, en fecha 5 de octubre de 2007, por la Comisión Técnica de elaboración de esta propuesta se incorporaron al texto de trabajo las cuestiones de mejora apuntadas por el informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Presidencia nº 140/04, y se entró en consideración acerca de los comentarios aportados en el escrito de 3 de julio de 2007 de la Asociación Española del Gas (SED1GAS).

Al respecto de este segundo asunto, donde SED1GAS aportaba nueva propuesta, adicional a las anteriores, acerca de los derechos de alta y otros costes a percibir por las compañías distribuidoras de gas natural por canalización, al entender de los miembros de la Comisión técnica no procede entrar en este momento del procedimiento en (a) valorar nuevos valores para estos derechos de alta, ya que la propuesta tramitada ha pasado los debidos controles y actuaciones del Consejo Económico y Social regional, y el resto de agentes en el trámite de información, y no podemos entrar en modificaciones de esa importancia.

Por otra parte, se considera por la Comisión Técnica, que los importes sustanciados para estos derechos y costes, están en línea con los regulados en la mayoría de las restantes Comunidades Autónomas, sobre todo en las de más reciente regulación de estos asuntos (caso de Extremadura o Comunidad Valenciana)".

VIGESIMOCUARTO.- Mediante oficio registrado en este Consejo Jurídico el 12 de marzo de 2008, el Secretario General de la Consejería de Economía, Empresa e Innovación, por delegación de la Consejera, solicita la emisión de nuestro preceptivo Dictamen, acompañado el expediente tramitado.

VIGESIMOQUINTO.- En Acuerdo nº 9/08, de 2 de abril, este Consejo Jurídico requirió a la Consejería consultante para que completase el expediente con el preceptivo informe de la Dirección de los Servicios Jurídicos (que no obraba en el expediente remitido), y foliara el expediente, incluyendo el texto definitivo autorizado del Proyecto de Decreto sobre el que se solicitaba el Dictamen.

VIGÉSIMOSEXTO.- Mediante oficio registrado en este Consejo Jurídico el 11 de abril de 2008, el citado Secretario General remite nuevo expediente en el que se subsanan las deficiencias reseñadas en el citado Acuerdo.

A la vista de los referidos antecedentes, procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un proyecto de Decreto que constituiría una disposición reglamentaria de desarrollo de normativa básica estatal, constituida por la LSH y el RD 1434/02, citados en los Antecedentes, por lo que concurre el supuesto establecido en el artículo 12.5 de la Ley 2/97, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Procedimiento.

I. Las actuaciones obrantes en el expediente remitido a este Consejo Jurídico revelan una serie de deficiencias de distinta índole y alcance en la instrucción del procedimiento, algunas de las cuales han de ser consideradas como sustanciales.

En primer lugar, destaca que, acordado por la Dirección General proponente el otorgamiento de un trámite de audiencia a diversas entidades, entre ellas los Colegios Profesionales de Ingenieros Industriales y de Ingenieros Técnicos Industriales, no consta en el expediente que se haya practicado dicho trámite con respecto al segundo de los citados. Lo mismo sucede con la Cámara de Comercio de Cartagena, sobre la que no consta la práctica de dicho trámite, a diferencia de lo acontecido con las de Murcia y Lorca.

Esta irregularidad, en el supuesto de que efectivamente no se hubieran evacuado los trámites en cuestión, no quedaría subsanada por el hecho de que dichas entidades estén representadas en el Consejo Asesor Regional de Industria al que se sometió el referido Proyecto (Decreto 120/00, de 6 de octubre, regulador de dicho Consejo Asesor), y ello por tratarse de órganos y cauces distintos de participación en el procedimiento de elaboración de la norma, como hemos señalado en anteriores Dictámenes. Sin embargo, la anterior circunstancia sí justifica que la citada irregularidad no tenga entidad suficiente como para calificarla de invalidante del procedimiento.

II. Opinión distinta merece lo relativo al cumplimiento del requisito de motivación de alguna de las determinaciones esenciales (en rigor, de la fundamental) del Proyecto, cual es la justificación de las cantidades que se establecen en su Anexo para los diferentes conceptos a que se refiere, es decir, para los derechos de alta, enganche, reenganche y verificación que pueden percibir, como máximo, las empresas distribuidoras de gas por canalización que operen en la Región de Murcia.

En este sentido, sorprende en primer lugar que no obre en el expediente el escrito que la interesada --, S.A. presentó el 8 de octubre de 2003 en la Dirección General de Industria, Energía y Minas, al que se refiere en sus dos escritos obrantes en el expediente, presentados el 24 de febrero de 2004 y el 6 de abril de 2006 (Antecedentes Cuarto y Decimosexto, respectivamente). En el primero de éstos se hacía alusión al escrito de octubre de 2003, que se apoyaba en el informe sobre justificación de costes de los procesos de alta, enganche y verificación realizado por la Asociación Española de Gas (SEDIGAS). En tal escrito, la empresa

se remitía, en parte, a las cuantías que para tales procesos se establecían en dicho informe; y en el escrito presentado en abril de 2006, se limitaba a solicitar que dichas cuantías debían ser actualizadas aplicando el IPC de los años 2003 a 2005, publicados tras la emisión del informe de SEDIGAS.

La referida omisión de un documento tan esencial para las alegaciones de la empresa interesada, no justificada en el expediente, priva a los órganos informantes, señaladamente al CES, como órgano especializado en aspectos económicos, del examen del núcleo sustancial de las alegaciones de una parte interesada en la norma proyectada, como es la empresa distribuidora de gas natural en la Región.

Además de lo anterior, cuando el expediente es enviado al CES para la emisión de su Dictamen, dicho órgano constata la inexistencia de un estudio económico que sustente las cantidades incluidas en el borrador de Proyecto remitido, señalando la exigencia de un *"estudio de costes riguroso que constituye el elemento básico sobre el que se determinan las tarifas"*. Y ello porque el único informe existente entonces al respecto era el de 24 de noviembre de 2004 (ampliamente transcrito en el Antecedente Décimo), que se refería a unas partidas de desglose de costes que se establecían, como señalaba el CES, *"a tanto alzado"*, y que se fundaban, según dicho informe, en *"los valores de justificación de costes medios contenidos en el expediente administrativo"*, hecho este último que no se ajustaba (al menos entonces) a la realidad. El referido informe aludía a consultas con la empresa y al hecho de que las cantidades propuestas por aquélla superaban apreciablemente las que, ante el vacío normativo existente hasta el momento, estaba percibiendo de los usuarios.

En respuesta a la exigencia del CES de la elaboración de un estudio de costes riguroso, es cuando aparece en el expediente el denominado *"Estudio económico derechos de alta gas natural por canalización. Costes derivados del servicio"*, fechado el 10 de marzo de 2005 (es decir, posterior al Dictamen del CES, que, por tanto, no lo conoció, como tampoco el previo de SEDIGAS al que se remitía la empresa). Estudio sobre el que debe señalarse lo siguiente:

A) Sólo se refiere a la cuantía de los derechos de alta, y no a las correspondientes a los derechos de enganche y verificación, cuyas cuantías, sin embargo, se incluyen en el Anexo del Proyecto sin motivación alguna sobre las mismas. Advertimos que coinciden, al céntimo, con las establecidas en el Decreto Foral 259/04, de 5 de julio, del Gobierno de Navarra, lo que no parece justificación suficiente al respecto.

Además, se advierte que la cuantía fijada en el Anexo para los derechos de enganche es superior a la establecida para los derechos de alta, a diferencia de lo que se establece en todos los Decretos autonómicos aprobados tras el RD 1434/02 (en concreto, y además del navarro antes citado, el Decreto 38/04, de 5 de marzo, de la Generalitat Valenciana; el 441/04, de 29 de junio, de la Junta de Andalucía; y el 44/06, de 18 de mayo, de la Comunidad de Madrid), circunstancia aquélla sobre la que no se ofrece justificación alguna, pues, como se dice, no se motiva la cuantía de los derechos de enganche y verificación.

Por otra parte, si se tiene en cuenta que el artículo 4.1 del Proyecto establece que los derechos de alta son de aplicación a los nuevos suministros o a la ampliación de los existentes, y que tales derechos incluyen los servicios de enganche y verificación (en correcta concordancia con el artículo 29.1 RD 1434/02), entendemos que el artículo 4.2 del Proyecto debería ser más explícito a la hora de establecer cuáles son los supuestos, distintos a los de percepción de los derechos de alta, en que las empresas pueden percibir derechos de enganche. Dicho proyecto utiliza a este fin la críptica expresión *"independientemente de lo establecido en el apartado anterior"* (es decir, el dedicado a los derechos de alta), *las empresas distribuidoras podrán obtener percepciones económicas para atender...* los servicios de enganche y de verificación, cuyas cuantías se establecen en el Anexo, diferenciadas de las de los derechos de alta.

Algunos Decretos autonómicos, interpretando "a sensu contrario" el citado artículo 29.1 RD 1434/02, han establecido a estos efectos que tales supuestos son aquéllos en que no se trate de nuevos suministros o ampliación de los existentes, algo que resulta lógico pero, incluso, insuficiente para la adecuada comprensión de los supuestos a que se pretende referir la norma (especialmente para el consumidor que tendría que abonar tales derechos). Por ello, resulta conveniente que, además de la fórmula empleada por tales normas autonómicas, se concretasen, siquiera de forma no tasada, cuáles serían tales supuestos, pues ello forma parte de la necesaria función de desarrollo normativo de las bases estatales que tienen encomendadas las normas autonómicas en esta materia.

Lo anterior tiene su trascendencia en orden a la justificación de las cantidades establecidas para estos derechos en el Anexo del Proyecto porque, si existieran casos en que, sin tratarse de nuevos suministros o ampliación de los existentes, resultara posible y procedente la realización conjunta y simultánea, por la empresa distribuidora, de los servicios de enganche y verificación de la instalación, no resultaría lógico que percibiera por ambos servicios una cantidad superior a la establecida para los derechos de alta, en cuanto la cuantía establecida en el mismo Anexo para estos derechos de alta (que ya hemos dicho que incluyen los servicios de enganche y de verificación para los nuevos suministros) es inferior a la suma de las cantidades previstas para los derechos de enganche y de verificación.

B) Por lo que se refiere a la cuantía de los derechos de reenganche (o de reconexión, por utilizar la exacta terminología empleada por el RD 1434/02), debe tenerse en cuenta que, por imperativo de su artículo 59, aquélla ha de ser el doble de la cuantía de los derechos de enganche a que antes se hizo referencia. Estimamos aceptable que el proyectado artículo 5.3º añada, respecto de lo expresado en el citado precepto estatal, que el doble será la cuantía máxima, pues de otro modo dicho precepto estatal se excedería de su carácter básico. Pero, aparte de esto, es claro que la expresada falta de justificación de la cuantía de los derechos de enganche se transmite también a la de los derechos de reenganche.

C) Por lo que se refiere a los derechos de alta, el reseñado estudio económico se refiere, por una parte, a las cuantías para diferentes supuestos de consumo dentro del grupo tarifario 3 (sobre el que el Anexo del Proyecto debería especificar que se refiere al grupo de consumidores conectados a una red de gas de presión máxima de diseño inferior o igual a 4 bares) y, por otra, a las cuantías para los grupos 1 y 2 (sobre los que igualmente se debería especificar que se refieren a los grupos de consumidores conectados a una red de presión máxima de diseño superior a 60 bares, o superior a 4 e inferior a 60 bares, respectivamente, conforme con lo establecido en el RD 949/01, 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 del Gas Natural).

A este respecto, deben realizarse dos observaciones:

a) Por lo que se refiere a las cuantías de los derechos de alta para el grupo tarifario 3, el estudio de referencia desglosa los costes que han de integrar las tarifas considerando los del personal de inspección y de administración, y los de la empresa en cada operación o servicio de alta de un nuevo suministro (o ampliación del existente, se entiende). Estos conceptos se desglosan, a su vez, en las diferentes actividades y operaciones que dicho personal ha de efectuar al respecto, poniéndolo en relación con el tiempo estimado que ese personal necesitaría para cada una de estas operaciones, concluyendo en un determinado importe en euros del coste medio de cada servicio de alta, para cada uno de los subgrupos de usuarios a que se refiere el Anexo del Proyecto, dentro del referido grupo 3 (f.107 exp.).

El esencial reparo que ha de hacerse a esta cuantificación es, por un lado, que no se justifica el fundamento del parámetro "*coste medio/hora personal de inspección*" y lo mismo para el

personal de administración; de otra, como no consta en el expediente el estudio aportado en su día por --, S.A. con su propuesta de cuantías (y, se deduce, con su análisis de costes), no puede compararse uno y otro estudio y realizar un juicio valorativo, aparte de no constar que el estudio de 10 de marzo de 2005 se hubiera trasladado a dicha empresa para formular alegaciones, dado que es la principal interesada en el procedimiento.

b) Por lo que se refiere a la cuantificación de los derechos de alta para los grupos 1 y 2, el estudio se limita a expresar la fórmula de cálculo ($101,3 + \text{consumo energético diario máximo contratado} \times 0,08$, con un máximo de 617,24 €), sin explicación alguna al respecto; fórmula que se traslada sin más al Anexo del Proyecto.

c) Por último, resulta sorprendente que el referido estudio fuera seguido de otro, elaborado el 10 de julio de 2006, en el que se actualizaban a ese año las cantidades contenidas en el anterior estudio de 2005 (f. 113 a 115 exp.) y que éstas no se incluyan en ninguno de los borradores del Proyecto elaborados posteriormente a aquella fecha, de modo que en el informe final de 11 de febrero de 2008, del citado Asesor Facultativo, se proponen las cuantías contenidas en su informe de 2005, lo que parece, en todo caso, y sin perjuicio de lo dicho anteriormente, un descuido en la confección final del Proyecto.

III. El artículo 53.1 de la Ley 6/04, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia establece que en el procedimiento de elaboración de una disposición reglamentaria debe incluirse una memoria que comprenda *"la motivación, técnica y jurídica, con el grado de detalle suficiente que requiera el caso, de las concretas determinaciones normativas propuestas"*; esta exigencia, introducida en el texto de la citada Ley a sugerencia de este Consejo Jurídico en su Dictamen 94/04, de 28 de julio, se fundaba *"en un doble motivo: a) para que los comparecientes en el procedimiento, primero, y los órganos consultivos, después, puedan pronunciarse fundadamente sobre el alcance y fines de las determinaciones propuestas, y b) para cumplir con una exigencia de estricto carácter jurídico, como es la adecuada motivación de las decisiones administrativas, incluidas las de naturaleza normativa"*. De lo expuesto en el precedente epígrafe II, se concluye que en el procedimiento de referencia no se cumple con las exigencias de una adecuada y suficiente motivación técnica y jurídica, a que se refiere el reseñado artículo 53.1, en relación con las concretas determinaciones del Proyecto a las que se ha hecho referencia en tal epígrafe. Infracción que se considera sustancial y que ha de subsanarse previamente a la aprobación del Proyecto en cuestión, lo que motivará que, tras la incorporación al expediente de los estudios existentes no trasladados en su día al CES, más los nuevos que, ateniéndose a las exigencias de motivación antes expresadas, deban elaborarse, se remita de nuevo el expediente al preceptivo Dictamen de los correspondientes órganos consultivos, tras lo cual deberá enviarse lo actuado a este Consejo Jurídico para su Dictamen final.

TERCERA.- Otras consideraciones.

Sin perjuicio de lo señalado en la precedente Consideración, deben abordarse otros aspectos del Proyecto.

- Artículo 4.1º, primer párrafo.

El inciso que establece que los derechos de alta *"serán exigibles a los consumidores a tarifa y a los del mercado liberalizado"* debería sustituirse por el más preciso, establecido en el artículo 29.1, tercer párrafo RD 1434/02, de carácter básico, que señala que *"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"*.

- Artículo 4.5º.

La habilitación al Consejero competente en la materia para modificar las cuantías de los

derechos establecidos en el Anexo del Proyecto es contraria al régimen de habilitación reglamentaria a los Consejeros establecido en el artículo 52.1 de la citada Ley regional 6/04. En el Dictamen 137/07, de 15 de octubre, expresamos lo siguiente:

"El Consejo Jurídico ya ha tenido ocasión de establecer doctrina (por todos, Dictamen 65/2005) acerca de los estrechos límites con que la regulación autonómica enmarca la potestad reglamentaria de los Consejeros. Baste recordar, en síntesis, que el artículo 52.1 de la Ley 6/2004, refiere la potestad reglamentaria de los Consejeros a las materias de ámbito organizativo interno de la Consejería, mientras que su artículo 38 reitera dicho ámbito material aunque omitiendo el término "organizativo".

Ambos preceptos regulan una realidad única, el alcance de la potestad reglamentaria de los Consejeros y, por tanto, deben ser interpretados conjuntamente. La ley regional limita ampliamente dicha potestad, refiriéndola en exclusiva a la esfera organizativa interna. Por ello, la primera consecuencia será que las órdenes emanadas de los Consejeros no podrán tener efectos "ad extra", para reglar las relaciones de los ciudadanos en general, regulando el ejercicio de sus derechos o imponiéndoles obligaciones. Respecto a los reglamentos domésticos, a su vez la jurisprudencia distingue dos ámbitos, el puramente organizativo y el de las relaciones de sujeción especial, distinción que parece evocar la terminología utilizada por la Ley 6/2004, aunque refiriéndose únicamente al primero, respecto del cual no hay duda en afirmar la potestad reglamentaria del Consejero.

Respecto de las relaciones de sujeción especial, y aunque la Exposición de Motivos de la Ley regional alude expresamente como modelo inspirador a la normativa estatal que aboga por una interpretación estricta del artículo 97 de la Constitución, la redacción del artículo 52.1 únicamente podría amparar la regulación de aquéllas por los Consejeros si se acoge la acepción más estricta de relación de sujeción especial, es decir la que, por su intensidad y duración, supone la efectiva integración de los sujetos afectados en la organización administrativa misma, constituyendo relaciones de superioridad y dependencia, que comportan un tratamiento especial de la libertad, de los derechos fundamentales así como de sus instituciones de garantía, y que es necesario regular para garantizar la eficacia y el adecuado funcionamiento de la Administración. Sólo así es posible reconducir la regulación de las relaciones de sujeción especial al ámbito estrictamente organizativo interno de cada Consejería, al que la Ley 6/2004 limita la habilitación reglamentaria del titular de aquélla".

Aplicado lo anterior al Proyecto objeto de análisis, es claro que incide sobre sujetos no vinculados con la Administración mediante una relación de sujeción especial de carácter orgánico, como son los consumidores, en general, y también sobre empresas que no son, ahora, concesionarias de la Administración (la Ley 34/98 citada, al liberalizar el sector, sujeta la actividad a meras autorizaciones).

Además, el proyectado artículo 4.5º confiere al Consejero un innegable margen de actuación en el dictado de la eventual norma reglamentaria que prevé (la valoración de la incidencia de las futuras modificaciones de la reglamentación del servicio en los costes que han de integrar el importe de las percepciones económicas reguladas en el Proyecto); margen de actuación que es uno de los aspectos que el artículo 52.1 de la Ley 6/04 excluye de la potestad del Consejero cuando la norma reglamentaria pudiera afectar a sujetos ajenos al ámbito organizativo o doméstico de la correspondiente Consejería.

Este último criterio interpretativo sirve, sin embargo, para avanzar un paso más en la exégesis del comentado artículo 52.1, en el sentido de moderar en algunos casos su interpretación estricta, para permitir supuestos en que la norma reglamentaria que pueda dictar el Consejero, aún teniendo, en rigor, efectos "ad extra" o no estrictamente organizativos, se limita a aplicar, sin absolutamente ningún margen de apreciación, un parámetro perfectamente definido y

objetivo establecido en un previo Decreto, como es el Índice General de Precios al Consumo (IPC), al que se refiere el proyectado artículo 4.4º. No obstante, ello requiere un mayor rigor aún en la concreción de las condiciones de actualización de las cuantías de los derechos regulados por el Proyecto. Así, éste debería determinar, por ejemplo, que se tratará del IPC del año inmediatamente anterior (así, alguna otra norma autonómica) y la fecha en que la Orden de actualización será aplicable, tras su publicación (normalmente, desde el 1 de enero del año en que se publique, dado el carácter "*automático*" que se atribuye a esta actualización en las diversas normas reglamentarias autonómicas dictadas de la materia).

Por todo ello, debe suprimirse el proyectado artículo 4.5º y completarse el 4.4º en el sentido anteriormente indicado.

- Artículo 5.3º y 4º.

Por las mismas razones apuntadas en el comentario al artículo 4.4º y 5º, debe suprimirse del artículo 5.3º la referencia a "*la cantidad correspondiente según lo previsto en el artículo anterior*", inciso que sólo puede referirse a la Orden prevista en el artículo 4.5º (cuya supresión antes hemos señalado), ya que la Orden de actualización de cuantías conforme al IPC para los derechos de reenganche a que se refiere este artículo 5, se menciona en el artículo 5.4º, precepto éste sobre el que ha de hacerse la misma observación que se ha hecho sobre el proyectado artículo 4.4º relativa a la mayor concreción de sus términos.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Consejo de Gobierno dispone de competencia y habilitación legal para aprobar el Proyecto de Decreto objeto del presente Dictamen.

SEGUNDA.- No obstante, para ello deben subsanarse las deficiencias de motivación de las determinaciones del Proyecto que se analizan en la Consideración Segunda del presente Dictamen, esencialmente las relativas a la justificación de los derechos económicos objeto del Proyecto, por las razones allí expresadas, debiendo seguirse a tal efecto la tramitación indicada en dicha Consideración.

TERCERA.- Sin perjuicio de lo anterior, deben modificarse, completarse o suprimirse, según el caso, el artículo 4.1º (inciso "*estos derechos serán exigibles a los consumidores...*"), 2º (inciso "*independientemente de lo establecido en el apartado anterior...*"), 4º y 5º (habilitaciones al Consejero); el artículo 5.3º (inciso "*o la cantidad correspondiente según lo previsto...*") y 4º (actualización de cuantías); y el Anexo del Proyecto, por las razones expresadas en las Consideraciones Segunda y Tercera del presente Dictamen. No obstante, V.E. resolverá.