



**DICTAMEN 1/2018 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE
ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE
ESTABLECEN NORMAS EN RELACIÓN CON LOS PROCEDIMIENTOS DE
AUTORIZACIÓN DE INSTALACIONES DE GASES COMBUSTIBLES POR
CANALIZACIÓN EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

Aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 29 de enero de 2018

Índice

- I. Antecedentes**
- II. Contenido**
- III. Observaciones generales**
- IV. Observaciones al articulado**
- V. Conclusiones**



I. Antecedentes

La Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, establece en su artículo 4.1 la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los proyectos de decretos que a juicio del Consejo de Gobierno posean una especial trascendencia en la regulación de materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el día 29 de diciembre de 2017 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Empleo Empresa y Comercio de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el proyecto de decreto por el que se establecen normas en relación con los procedimientos de autorización de instalaciones de gases combustibles por canalización en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La solicitud de dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, el día 8 de enero de 2018, a la Comisión de Trabajo de Políticas Sectoriales, a fin de que llevase a cabo el correspondiente examen del texto normativo y adoptase el acuerdo previsto en el artículo 44 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CES de Andalucía.

II. Contenido

El CES de Andalucía dictamina un proyecto de decreto que tiene por objeto el establecimiento de normas en relación con tres materias: la regulación de un procedimiento de resolución para los supuestos de concurrencia de solicitudes de autorización administrativa para la construcción y explotación de instalaciones de transporte y distribución de gas natural; la regulación de un procedimiento de autorización en relación con las modificaciones sustanciales y no sustanciales de las instalaciones anteriores y las de gases licuados del petróleo; y la regulación del procedimiento de autorización de las extensiones de red de las instalaciones citadas.

Con el mismo, la Junta de Andalucía pretende, según se declara en el texto presentado, dar el apoyo institucional necesario para la creación de nuevas infraestructuras de transporte y distribución de gas natural así como la extensión de las infraestructuras ya existentes; y ello porque las mismas constituyen un factor de competitividad y de cohesión económica y social necesario para un desarrollo económico e industrial equilibrado y sostenible en la Comunidad Autónoma.

Este objetivo se enmarca en los promovidos por la Unión Europea, a través de la Comunicación de 25 de febrero de 2015 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, sobre la Estrategia Marco para una Unión de la Energía resiliente con una política climática prospectiva.

El marco competencial para la promulgación de este decreto está constituido por la Constitución Española, artículos 38, 131, 149.1.11^a, 13^a y 25^a, y por el Estatuto de Autonomía para Andalucía, artículos 49.1.a) y 49.2. Asimismo, hay que tener en cuenta la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, que establece a nivel estatal el marco normativo básico de las actividades relativas a los hidrocarburos líquidos y gaseosos, que sin embargo excluye de dicho carácter a los procedimientos de autorización administrativa previa a dichas actividades, que deben ser regulados por la Administración competente, ajustándose a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 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, y el 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, así como la disposición adicional segunda del Decreto 9/2011, de 18 de enero, por el que se modifican diversas Normas Reguladoras de Procedimientos Administrativos de Industria y Energía.

El texto normativo consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, constituida por veintisiete artículos, organizados en cuatro títulos; tres disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. Además figuran seis anexos.

La estructura de la parte dispositiva es la siguiente:

TÍTULO PRELIMINAR. “DISPOSICIONES GENERALES” (artículos 1 a 5)

En esta primera parte del decreto se concreta cuál es el objeto de su promulgación, el ámbito de aplicación, la definición de instalaciones y acometidas y se establecen normas generales sobre la presentación de solicitudes y la utilización de medios telemáticos en los procedimientos regulados por el decreto.

TÍTULO I. “CONCURRENCIA DE SOLICITUDES” (artículos 6 a 18)

Este título está dividido a su vez en dos capítulos:

Capítulo I. Disposiciones Generales (artículos 6 a 10)

En él se establecen definiciones generales y condiciones para la participación regulada en el capítulo siguiente, así como los órganos competentes para instruir y resolver los procedimientos.

Capítulo II. Procedimiento de concurrencia (artículos 11 a 18)

Sección 1ª. Inicio e Instrucción del Procedimiento (artículos 11 a 15)

Sección 2ª Finalización del Procedimiento y Ejecución de la Resolución (artículos 16 a 18)

Se establecen normas aplicables a los procedimientos iniciados a solicitud de parte, sobre todo en los que se produzca concurrencia, y se incluye la posible iniciación de oficio, mediante orden/resolución que establezca la convocatoria pública.

TÍTULO II. “MODIFICACIONES SUSTANCIALES Y NO SUSTANCIALES DE INSTALACIONES DE GASES COMBUSTIBLES CANALIZADOS” (artículos 19 a 21)

En este título se desarrolla la normativa existente en relación con modificaciones sustanciales y no sustanciales de las instalaciones.

TÍTULO III. “EXTENSIONES DE RED” (artículos 22 a 27)

Se regula y delimita el contenido de la memoria en relación con las extensiones de red a efectos de su autorización administrativa, así como la supervisión de la ejecución de las extensiones autorizadas.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Criterios de valoración.

Segunda. Supervisión y control del cumplimiento de las condiciones establecidas en las resoluciones de otorgamiento de autorización administrativa y de aprobación de proyecto de ejecución.

Tercera. Habilitación para la modificación de formularios y modelos.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Procedimientos en trámite.

Segunda. Obligación de medios electrónicos.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA ÚNICA. Normas de rango inferior que se opongan y disposición adicional segunda del Decreto 9/2011, de 18 de enero.



DISPOSICIONES FINALES

Primera. Aplicación del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre.

Segunda. Disposiciones de desarrollo.

Tercera. Entrada en vigor.

ANEXOS

III. Observaciones generales

La materia objeto de análisis en este dictamen del Consejo Económico y Social de Andalucía resulta incuestionablemente de interés socioeconómico, en tanto en cuanto, el acceso a la energía es un elemento estratégico para el desarrollo social y empresarial de un territorio.

Como se establece en la exposición de motivos del proyecto de decreto *“El acceso a la energía constituye un factor de vertebración del territorio andaluz que crea las condiciones necesarias para un desarrollo económico e industrial equilibrado y sostenible de esta Comunidad Autónoma, contribuyendo a la mejora del bienestar de la sociedad andaluza”*.

En el caso que nos ocupa, y en consonancia con la Estrategia Energética de Andalucía 2020-2020, valoramos positivamente una norma que contribuye a desarrollar el sector del gas en Andalucía, fuente energética impulsora del modelo de transición energética con impacto positivo en los principios básicos de la citada Estrategia, especialmente aquel que promueve la idea de garantizar la calidad del suministro energético, impulsando la transición de las infraestructuras energéticas hacia un modelo inteligente y descentralizado, integrado en el paisaje.

Siendo ello así, desde este Consejo tenemos que tomar en consideración desde un primer momento, que nos encontramos ante una norma eminentemente procedimental y de alto contenido técnico, intensamente desarrollada por una normativa sectorial específica que en muchas ocasiones tiene carácter básico en su formulación estatal, por lo que su informe resulta un reto para este órgano en los plazos previstos y con el alcance oportuno.

En principio, consideramos acertado que por parte del Gobierno de Andalucía se haya optado, ante la creciente presentación de solicitudes concurrentes para la distribución de gas natural en Andalucía, por una regulación autonómica propia que establezca los procedimientos a aplicar para el otorgamiento de autorización administrativa para la construcción y explotación de instalaciones de distribución de gas natural, así como de instalaciones de distribución de otros combustibles gaseosos y de instalaciones de gases licuados del petróleo (GLP) de competencia

autonómica, todo ello conjugando la agilidad administrativa con la más elevada seguridad y la adecuada protección de los derechos e intereses públicos.

Este decreto viene a colmar un vacío en nuestro ordenamiento, dado que estaba siendo aplicada de forma directa la normativa estatal, sin que hubiese una adecuada precisión normativa para el caso de concurrencia de operadores sobre un mismo territorio.

Desde esa consideración positiva anunciada, consideramos que con carácter general resulta necesario el análisis de la propuesta normativa desde una visión amplia y conforme al expediente administrativo que acompaña la propuesta legislativa, al objeto de establecer algunas cuestiones que pueden suscitar determinadas dudas.

Así, es evidente que por las especiales características del tema objeto de regulación nos encontramos ante una actividad productiva que por su propia naturaleza podría implicar una ruptura de la libre competencia, que las normas estatal y comunitaria garantizan. A tal fin, considera este Consejo que resulta acertado por parte del legislador, proponer en el artículo 6 que *“Una vez otorgada la autorización administrativa para la construcción y explotación de instalaciones, la empresa autorizada en la zona de distribución debe prestar el suministro de gas natural (sic), bajo los criterios de continuidad, calidad, desarrollo racional y homogéneo de las instalaciones, y cumplir con los compromisos de expansión de las mismas para atender nuevas demandas de suministro o ampliación de los existentes en la misma”*. Con esta previsión entendemos que se garantiza la posible demanda que pueda producirse en la zona de distribución autorizada, garantizando el acceso de particulares y empresas a una adecuada y razonable oferta energética, fin último de la norma.

Igualmente, dado el impacto que sobre la concurrencia entre empresas tienen las adjudicaciones, así como la posible incidencia en la seguridad y el medio ambiente, considera este Consejo acertado mantener un alto criterio de exigencia a las empresas concurrentes, lo cual queda garantizado por el contenido del artículo 8 propuesto, que vincula la participación de las empresas al cumplimiento de la normativa estatal sectorial, que se hace efectiva a través de la obligación de estar inscritas en un registro nacional al efecto, no siendo necesario incluir criterios

adicionales que supondrían una posible ruptura del principio de eficiencia, tal y como expresamente se dictamina en el Informe de la Agencia de Defensa de la Competencia incorporado al expediente y se contiene en la parte expositiva de la norma objeto de análisis.

No obstante, desde una consideración social de los procedimientos de adjudicación administrativa, este Consejo considera oportuno analizar la idoneidad de aplicar en este ámbito las medidas previstas en materia de cláusulas sociales y medioambientales en la contratación pública, sobre todo las relativas a la incidencia en materia de empleo y medio ambiente. En concreto, la generación de empleo prevista, cuando sea cuantificable, sería incluida entre los criterios a tener en consideración en caso de un posible empate entre empresas concurrentes.

Por otra parte, queda claro a lo largo de todo el expediente que las redes de transporte y distribución de gas natural y de distribución de GLP canalizado muestran características de monopolio natural, puesto que no pueden ser replicadas económicamente, por lo que la norma estatal apuesta decididamente por un sistema que evite la duplicidad de redes. Ahora bien, esta apuesta normativa puede verse interferida por determinadas prescripciones del decreto, en tanto en cuanto se permite que coexistan sobre una misma zona de distribución una autorización de distribución de GLP a granel y otra autorización de distribución de gas natural o de distribución de otros combustibles gaseosos. Coexistencia, además, que se hace aún más patente cuando se permite la transformación de una red de GLP en gas natural, por lo que podrían ser dos las empresas llamadas a operar sobre una misma zona. Sería oportuno someter dicha circunstancia a un adecuado análisis para evitar esta duplicidad, que como ha quedado establecido sería antieconómica para todos los afectados, desde las empresas adjudicatarias a los propios clientes.

IV. Observaciones al articulado

Artículo 6. Zona de distribución

Apartado 2

Tal y como ha sido objeto de comentario en las observaciones generales de este dictamen, el actual planteamiento de la norma permite que puedan coincidir en un mismo ámbito una distribución de GLP a granel y una de gas natural, lo cual es antieconómico, pues si el titular de la zona de GLP pide su transformación a gas natural quedarían de hecho dos distribuidoras de gas en una misma zona.

Por tanto, se propone la siguiente redacción del primer párrafo del apartado 2, sin menoscabo de la continuidad del siguiente párrafo:

“2. Sobre un determinado ámbito geográfico sólo podrá concederse una autorización de distribución de gas natural o de distribución de otros gases combustibles”.

En relación con lo dispuesto en el párrafo segundo de este mismo apartado, consideramos oportuno, en aras de garantizar las demandas de suministro, que en el caso de conflicto se otorgue especial relevancia a lo dispuesto en el apartado 3 de este artículo, sobre el cumplimiento de los compromisos asociados a la autorización.

Apartado 3

Además, este Consejo considera oportuno que en la relación de criterios que se citan en el apartado 3, se incluya como elemento a considerar ***“el menor impacto medioambiental posible”***.

Artículo 7. Solicitudes concurrentes

Al objeto de una mayor claridad jurídica debería explicitarse que no pueden coincidir una solicitud de construcción de GLP a granel y una de distribución de gas natural y/o la construcción de instalaciones de otros combustibles gaseosos

y/o la transformación de instalaciones de distribución de GLP a granel para su uso con gas natural.

Por tanto, se propone añadir un tercer párrafo con el siguiente literal:

“En ningún caso se considerará concurrencia entre la construcción de instalaciones de GLP a granel y la construcción de instalaciones de gas natural y otros gases combustibles y/o la transformación de instalaciones de GLP a granel para su uso de gas natural”.

Artículo 11. Inicio a instancia de parte mediante solicitud de una empresa interesada

Apartado 1

En relación con la letra c) y a efectos de evitar la concurrencia de dos empresas sobre una misma zona, se propone que la solicitud a instancia de parte, al objeto de proceder a la transformación de instalaciones de distribución de GLP a granel para su uso con gas natural, este vinculada a que no exista autorización administrativa previa de distribución de gas natural.

Por todo ello, la redacción de esta letra c) quedaría redactada con el siguiente literal:

“c) la transformación de instalaciones de distribución de GLP a granel para su uso con gas natural en una zona donde no exista autorización administrativa previa de distribución de gas natural”.

Apartado 2

Dado que en el caso de empate entre empresas interesadas, podrá tomarse como criterio el impacto sobre el empleo de la propuesta presentada, se considera oportuno incluir en la documentación a acompañar prevista en este apartado, aquella que haga referencia expresa a dicho impacto sobre el empleo.

Artículo 14. Publicidad y concurrencia

Apartado 2

Con relación al último párrafo de este apartado, se sugiere que allí donde dice que será “como mínimo un mes a contar desde”, se sustituya en aras de la seguridad jurídica, por un plazo definido que bien podría ser **“un mes a contar desde el día siguiente a la fecha de la publicación de la convocatoria”**.

Artículo 15. Instrucción del procedimiento

Apartados 2 y 3

Dada la complejidad técnica planteada en todas las fases del procedimiento y en aras de dotar de más garantía y eficacia al mismo, sería de interés ampliar el plazo de análisis del expediente de 5 a 10 días, desde la apertura de solicitudes. Igualmente, en el caso de la subsanación, elevar el plazo de 10 a 15 días.

Artículo 17. Ejecución de la resolución del procedimiento

Apartado 3

En este apartado se establece como plazo para la presentación de la solicitud administrativa y, en su caso, para la aprobación del proyecto de ejecución, un mes, cuando la realidad indica que, sobre todo los proyectos de ejecución, requieren de un plazo mucho más amplio, por lo que se propone su ampliación a tres meses.

Artículo 22. Definición

En la definición que se realiza de extensión de red, se contempla expresamente que han de cumplirse toda una serie de requisitos cumulativos, es decir, de forma inexorable, para entender que existe la posibilidad de llevar a cabo esa extensión de red.

Al objeto de facilitar un mayor grado de competencia e intensificar las medidas que permitan actuar con mayor agilidad, se propone suprimir la letra b) que exige que

la totalidad del trazado a extender se encuentre dentro de la zona de distribución autorizada. Entendemos que pueden producirse casos en los que por muy poco espacio se obligue a un nuevo procedimiento, cuando podría extenderse de forma automática, quedando como criterio limitativo de dicha extensión lo ya previsto en el propia letra c). Esta solución sería coherente con el propósito que tiene el propio decreto al otorgar una clara preeminencia en la valoración de los criterios, pues al factor colindante le otorga una puntuación de 35 puntos.

Artículo 24. Solicitud y memoria general de extensiones de red

Apartado 2

Se propone la ampliación de la letra h), añadiendo lo siguiente:

“h) Presupuesto de las obras a realizar **y estimación del impacto sobre el empleo de la construcción de las instalaciones de distribución**”.

Artículo 25. Tramitación de la autorización y puesta en servicio

Apartado 2

En el caso de las extensiones de red, se indica que el órgano competente deberá dictar y notificar la correspondiente resolución en el plazo de un mes, entendiéndose denegada si no se hubiera emitido resolución expresa, conforme a lo establecido en la disposición adicional octava de la Ley 34/1998, de 7 de octubre.

No obstante, dado que nos encontramos ante un supuesto de especiales características, como es el de ampliaciones de instalaciones de distribución existentes de gases combustibles por canalización, tal como establece el artículo 22, consideramos que el silencio administrativo debería jugar en sentido positivo.

Disposición transitoria primera. Procedimientos en trámite

Con carácter general se establece que aquellas solicitudes que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del decreto continuarán su tramitación conforme a lo dispuesto en la legislación vigente en el momento de presentar esa solicitud. Ahora bien, teniendo en cuenta que esta norma se hace necesaria en tanto en cuanto existe una creciente presentación de solicitudes concurrentes, quizás debería articularse algún mecanismo conforme a lo dispuesto en este decreto para precisamente dar respuesta a esas solicitudes concurrentes.

Anexo I. Criterios de valoración

e) Solución técnica adoptada

Se proponer reemplazar el término “gasoducto” por “**conducción de gas**”. A los efectos de la legislación estatal, gasoductos son las conducciones de gas con máxima presión de operación (MOP) superior a 16 bar; sin embargo, del proyecto de decreto se deduce que se refiere a toda conexión a tubería.



V. Conclusiones

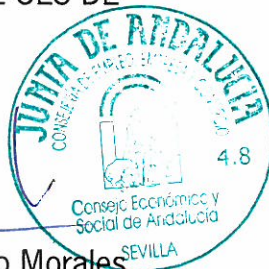
En consecuencia, el Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender las Observaciones generales y al articulado presentadas en este Dictamen, así como, en la medida que lo considere razonable, incorporarlas al Decreto por el que se establecen normas en relación con los procedimientos de autorización de instalaciones de gases combustibles por canalización en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sevilla, 29 de enero de 2018

LA SECRETARIA GENERAL DEL CES
DE ANDALUCÍA

VºBº

EI PRESIDENTE DEL CES DE
ANDALUCÍA



Fdo. Ángel J. Gallego Morales



Fdo. Alicia de la Peña Aguilar