

Dictamen nº: **88/19**  
Consulta: **Consejera de Economía, Empleo y Hacienda**  
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**  
Aprobación: **07.03.19**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 7 de marzo de 2019, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se desarrolla el procedimiento para llevar a cabo la inspección periódica de instalaciones receptoras de gases combustibles y se establecen las tarifas máximas a cobrar por las empresas distribuidoras.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 6 de febrero de 2019 tuvo entrada en este órgano consultivo, solicitud de dictamen preceptivo firmada por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 47/19, comenzando el día señalado el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora,

aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 7 de marzo de 2019.

## **SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.**

La finalidad de la norma, según explicita la parte expositiva, responde a la necesidad de regular el procedimiento para realizar la inspección periódica de instalaciones receptoras de gases combustibles y precisar el alcance de las actuaciones del distribuidor, con la finalidad de garantizar los derechos de los consumidores y la eficacia de las inspecciones y lograr una mayor seguridad de las instalaciones de locales con acceso de personas ajenas a la propiedad. Además, fija el precio máximo que pueden percibir las compañías distribuidoras por la realización de la inspección y establece el procedimiento de interrupción del suministro a aquellas instalaciones que no se inspeccionen en los plazos previstos en el apartado 6 de la disposición adicional 1ª.

El proyecto de decreto consta de tres capítulos y doce artículos y culmina con una parte final que contiene una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales, con arreglo al siguiente esquema:

El capítulo I que recoge las disposiciones generales, comprende tres artículos:

Artículo 1.- Define el objeto de la norma.

Artículo 2.- Determina el ámbito de aplicación.

Artículo 3.- Fija una relación de definiciones necesarias para la aplicación del decreto.

El capítulo II denominado “Inspecciones periódicas” contiene siete artículos:

Artículo 4.- Hace referencia al alcance de las inspecciones periódicas.

Artículo 5.- Se refiere a la periodicidad de las actuaciones y comunicación.

Artículo 6.- Establece las actuaciones previas a la inspección que ha de realizar la empresa distribuidora, cuando el usuario no ha optado por realizarla con una empresa instaladora.

Artículo 7.- Relativo al certificado de la inspección.

Artículo 8.- Regula las inspecciones con anomalías e interrupción del suministro.

Artículo 9.- Tiene por objeto determinar las especialidades en la interrupción del suministro a instalaciones receptoras individuales que no sean inspeccionadas en plazo.

Artículo 10.- Viene referido a las especialidades de la comunicación de la inspección de instalaciones receptoras comunes.

El capítulo III, titulado “Tarifas máximas” está compuesto por un solo artículo:

Artículo 11.- Sobre los gastos de inspección física y actualización de las cuantías.

El capítulo IV, denominado “Infracciones y sanciones” está también compuesto por un solo artículo:

Artículo 12.- Referido a las infracciones y sanciones.

En cuanto a las disposiciones de la parte final, la norma proyectada incluye una disposición transitoria única, relativa a las instalaciones en servicio no inspeccionadas hace más de cinco años; una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. La primera que contiene una habilitación al consejero competente en materia de Energía para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la ejecución y desarrollo del decreto y para actualizar las cuantías y una disposición final segunda que establece la entrada en vigor del decreto en el plazo de tres meses desde su publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

### **TERCERO.- Contenido del expediente remitido.**

El expediente objeto de remisión a esta Comisión Jurídica Asesora consta, según relaciona el índice, de 23 documentos que son los siguientes:

1. Certificación del secretario general del Consejo de Gobierno de 29 de enero de 2019 por el que se acuerda solicitar dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto.

2. Informe sobre la solicitud de dictamen sobre el proyecto de decreto tramitado firmado por la consejera de Economía, Empleo y Hacienda el día 30 de enero de 2019.

3. Texto inicial del proyecto de decreto sometido a audiencia e información pública elaborado en abril 2016.

4. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 29 de abril de 2016.

6. Documentación acreditativa de la notificación del trámite de audiencia a empresas y asociaciones de empresas que tienen la condición de empresas instaladoras de gas (abril 2016). Consta así haberse notificado a ASIMCCAF, ASEFOSAM, FEGECA, Madrileña Red de Gas, S.A.U., SEDIGAS, REPSOL BUTANO, S.A., AOGLP, GAS NATURAL MADRID SDG, S.A., REDEXIS GAS, S.A. y CEPSA COMERCIAL PETRÓLEO, S.A..

Se acompaña la anterior documentación con los escritos de alegaciones presentados por siete de las empresas anteriormente relacionadas en mayo de 2016 y los correspondientes informes del director general de Industria, Energía y Minas, fechados el día 21 de marzo de 2017 en los que da respuesta a las alegaciones realizadas en el trámite de audiencia.

7. Texto del proyecto de decreto posterior a las alegaciones (v.2.0 marzo 2017).

8. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de 21 de marzo de 2017.

9. Texto del proyecto de decreto enviado a las Secretarías Generales Técnicas de conformidad con el artículo 35 del Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre (26 de julio de 2017).

10. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 26 de junio de 2017.

11. Certificado del secretario de la Comisión Permanente del Consejo de Consumo de la Comunidad de Madrid de 20 de mayo de

2016 sobre el Acuerdo de la Comisión Permanente adoptado con fecha 19 de mayo de 2016 en el que se aprobó, por mayoría, el proyecto de decreto sometido a consulta.

12. Informe de impacto por razón de género emitido por la Dirección General de la Mujer, con fecha 22 de julio de 2016.

13. Informe de impacto sobre la familia, infancia y adolescencia, emitido por la Dirección General de la Familia y el Menor, con fecha 1 de agosto de 2016.

14. Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de fecha 14 de marzo de 2017, emitido por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

15. Informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos, de 19 de julio de 2017.

16. Observaciones formuladas por las Secretarías Generales Técnicas en agosto de 2017.

17. Informe de la Secretaría General Técnica de 4 de octubre de 2017, de acuerdo con el artículo 24.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

18. Texto del proyecto de decreto enviado para informe del Servicio Jurídico (v.4.0 septiembre 2017).

19. Memoria del Análisis de Impacto Normativo elaborada el 27 de septiembre de 2017.

20. Informe de la letrada-jefe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda de 10 de noviembre de 2017 con la conformidad del Abogado General de la Comunidad de Madrid.

21. Texto del proyecto de decreto (v.5, noviembre 2017).

22. Memoria del Análisis de Impacto Normativo de fecha 17 de noviembre de 2017.

23. Memoria del Análisis de Impacto Normativo firmada con fecha 24 de enero de 2019.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

### **PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.**

La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen, de carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 5.3. c) de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre que *ad litteram* dispone que: “*En especial, la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones*”, y a solicitud de la consejera de Economía, Empleo y Hacienda, órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del ROFCJA.

El proyecto de decreto que pretende se pretende aprobar se dicta, como más adelante se expondrá, en desarrollo de la normativa estatal en materia de seguridad industrial y, particularmente en relación con las instalaciones receptoras de gases combustibles, por lo que corresponde

al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre su modificación a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del Dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2017 (recurso de casación nº 1397/2015) y 22 de mayo de 2018 (recurso de casación nº 3805/2015). La última de las sentencias citada destaca la importancia de la función consultiva en el ejercicio de la potestad reglamentaria y declara que esta *“se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 23.1 del ROFCJA.

#### **SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.**

La competencia de la Comunidad de Madrid constituye el primer y esencial presupuesto de validez de cualquier clase de disposición proyectada, ora sea de rango legal, ora lo sea reglamentaria.

De conformidad con el artículo 149.1 de la Constitución Española (CE) son competencia exclusiva del Estado las materias de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (13ª) y bases del régimen minero y energético. Al amparo de estas dos



competencias el Estado dictó la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (en adelante, Ley 21/1992) y la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos (Ley 34/1998).

La Ley 21/1992 regula en su artículo 12 los Reglamentos de Seguridad Industrial y prevé en su apartado 5 que estos reglamentos de ámbito estatal se aprobarán por el Gobierno de la Nación, *“sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas, con competencia legislativa sobre industria, puedan introducir requisitos adicionales sobre las mismas materias cuando se trate de instalaciones radicadas en su territorio”*.

En materia de combustibles gaseosos, hay que estar al 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 (Real Decreto 919/2006).

Posteriormente, la 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, introdujo una modificación en el régimen de control de las instalaciones receptoras de gases combustibles.

Como consecuencia de la misma se dictó el 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 (Real Decreto 984/2015), en el que se establece el procedimiento de inspección periódica de instalaciones receptoras de combustibles gaseosos por canalización y se determina la naturaleza de las conexiones entre las redes de transporte y distribución de gas natural en cumplimiento de lo establecido en el artículo 73.1 de la Ley 34/1998. Estas medidas se enmarcan, según la parte expositiva del Real Decreto

984/2015, dentro de las reformas para fomentar la competencia en las inspecciones de combustibles gaseosos así como para optimizar los costes de las nuevas infraestructuras de gas natural. Asimismo, con el fin de mantener la coherencia normativa, se modifican algunas disposiciones del Real Decreto 919/2006 en materia de inspecciones de instalaciones receptoras de gas.

Sentada la competencia básica estatal, la competencia autonómica viene establecida en el artículo 26.3.1.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero (en adelante, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid) que recoge:

*“De acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general y la política monetaria del Estado, corresponde a la Comunidad de Madrid, en los términos de lo dispuesto en los artículos 38, 131 y en las materias 11ª y 13ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, la competencia exclusiva en las siguientes materias:*

*(...)*

*3. Industria, sin perjuicio de lo que determinen las normas del Estado por razones de seguridad, sanitarias o de interés militar, y las normas relacionadas con las industrias que estén sujetas a la legislación de minas, hidrocarburos y energía nuclear”.*

Por su parte, el artículo 27.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid atribuye a esta las competencias de desarrollo legislativo, incluida la potestad reglamentaria y de ejecución, en materia de régimen energético, en el marco de la legislación básica del Estado.

La disposición adicional primera del Real Decreto 984/2015, al regular la inspección periódica de instalaciones receptoras de

combustibles gaseosos por canalización prevé en su apartado 6 que en el supuesto que el titular de la instalación no realice la inspección periódica por cualquiera de los medios autorizados y en los plazos indicados en el Real Decreto 919/2006, de 28 de julio, el distribuidor lo comunicará al órgano competente de la Comunidad Autónoma, al titular de la instalación y a la empresa comercializadora que venía efectuando el suministro y procederá a la suspensión del suministro en dicho punto en los términos y condiciones que determine la normativa de la Comunidad Autónoma hasta la presentación del correspondiente certificado.

Por su parte, el apartado 7 de la disposición adicional primera del Real Decreto 984/2015, al referirse a los gastos de la inspección física determina, en primer lugar, qué se entiende por gastos de inspección física que engloban, entre otros conceptos, la inspección física, la expedición del certificado y la notificación del mismo a la empresa distribuidora y dispone que *“el coste máximo que por este concepto puede cobrar una empresa distribuidora será podrá ser fijado (sic) por los organismos competentes de las Comunidades Autónomas y solo podrá ser facturado por la empresa distribuidora en el caso en que la inspección haya sido realizada por la misma o por personal contratado por ésta”*.

Finalmente, la disposición transitoria octava del Real Decreto 984/2015 determina qué se entiende por gasto de inspección física *“hasta que los organismos competentes de las comunidades autónomas publiquen los gastos de la inspección física que las empresas distribuidoras pueden cobrar por la realización de inspecciones periódicas”*.

Sobre la competencia en esta materia ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Supremo en la Sentencia de 6 de noviembre de 2013 (recurso de casación 2764/2010) que resolvió un recurso interpuesto contra la Orden IND18/2008, de la Consejería de Industria

y Desarrollo Tecnológico del Gobierno de Cantabria, por la que se determina el procedimiento a seguir en las inspecciones periódicas de las instalaciones receptoras de gases combustibles y los agentes autorizados para su realización y se establecen los importes de las citadas inspecciones y dice:

*“(...) rechazamos que la Comunidad Autónoma de Cantabria carezca de competencia para establecer la regulación de aspectos complementarios relacionados con la actividad de inspección del cumplimiento de las obligaciones de mantenimiento de las instalaciones receptoras de gases combustibles y para determinar los importes de las inspecciones periódicas de las referidas instalaciones que las empresas distribuidoras pueden repercutir a los titulares o usuarios, ya que se trata de una normativa que se integra en las funciones ejecutivas y que se ampara en el título competencial contemplado en la mencionada disposición estatutaria, que no supone invasión de la competencia exclusiva del Estado para fijar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y para aprobar la legislación básica en materia de seguridad industrial”.*

La competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y originariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid *“en materias no reservadas en este Estatuto a la Asamblea”* y a nivel infraestatutario, la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, en su artículo 21 g), recoge dentro de las atribuciones del Consejo de Gobierno, la de *“aprobar mediante Decreto los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las Leyes emanadas de la Asamblea, así como los de las Leyes del Estado cuando la ejecución de la competencia corresponda a la Comunidad de Madrid en virtud del Estatuto de Autonomía, o por delegación o transferencia, y ejercer en*

*general la potestad reglamentaria en todos los casos en que no esté específicamente atribuida al Presidente o a los Consejeros”.*

Por otro lado el rango de la norma emanada debe ser, como así es, el de Decreto del Consejo de Gobierno, en aplicación del artículo 50.2 de la citada Ley autonómica 1/1983.

**TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.**

El procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias no se encuentra regulado de una manera completa y cerrada en el ordenamiento de la Comunidad de Madrid, por lo que habrá que recurrir al ordenamiento estatal, sin perjuicio de las especialidades dispersas del ordenamiento autonómico en la materia.

Por ello ha de acudirse -al amparo del artículo 149.3 de la Constitución Española y el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid- a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), que contempla en su artículo 24 el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Cabe advertir que la disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) ha dado nueva redacción al título V de la Ley de Gobierno, relativo a la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria del Gobierno, aunque en este caso, dada la previsión de la disposición transitoria tercera de la citada LRJSP, como el procedimiento de elaboración del presente proyecto se inició en abril de 2016, con anterioridad a la entrada en vigor de dicha reforma, ha de aplicarse la normativa vigente en el momento en que se inició la tramitación.

Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, (en lo sucesivo, Real Decreto 1083/2009). ), al haberse iniciado la tramitación del proyecto antes de la entrada en vigor del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, conforme su disposición transitoria única.

1.- Según lo previsto, en el artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno, en su redacción anterior a la reforma, *“la iniciación del procedimiento de elaboración de un reglamento se llevará a cabo por el centro directivo competente mediante la elaboración del correspondiente proyecto, al que se acompañará un informe sobre la necesidad y oportunidad de aquél, así como una Memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

En el proyecto objeto de dictamen, la elaboración de la norma ha partido de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, que es quien tiene atribuida la competencia para impulsar este proyecto de Decreto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.1,b) del Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la citada Consejería.

2.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 24.1.a) de la Ley del Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 1083/2009, se observa que se han elaborado seis Memorias a lo largo del procedimiento por el director general de Industria, Energía y Minas. La primera, el día 29 de abril de 2016, al inicio del procedimiento y la última, el 24 de enero de 2019, antes de la remisión del proyecto a esta Comisión. De esta forma, la Memoria cumple con la configuración que de la misma hace su normativa reguladora, como un proceso continuo que debe redactarse

desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (*ex* artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009) hasta culminar con una versión definitiva, como así se ha puesto de manifiesto por esta Comisión Jurídica Asesora en numerosos dictámenes (Dictamen 393/16, de 8 de septiembre, y 158/17, de 20 de abril, entre otros).

La última versión de la Memoria que figura en el expediente remitido justifica la propuesta y el contenido del proyecto de decreto en establecer aquellos aspectos del procedimiento de inspección periódica de las instalaciones receptoras de gas que deben ser desarrollados por las Comunidades Autónomas conforme dispone la normativa estatal y mejorar el procedimiento del tal modo que se incremente la seguridad con el menor coste posible para los ciudadanos.

Por otro lado, la Memoria alude además al análisis sobre la adecuación al orden de distribución de competencias así como al impacto económico y presupuestario, y declara que la norma proyectada *“no incrementa las obligaciones que ya tenía la Administración de la Comunidad de Madrid en relación con el control del procedimiento de inspección periódica de instalaciones receptoras de gas”*.

Se pronuncia la Memoria también sobre el efecto de la norma sobre la competencia al señalar que el proyecto de decreto no incide de manera directa a priori en la situación de la competencia en el sector pues las obligaciones que se imponen se asignan al distribuidor, que se trata de una figura de “monopolio natural” legal, amparado por la Ley 34/1998, de manera que la realización de la inspección cuando el usuario no elija realizarla con una empresa instaladora sólo lo puede llevar a cabo un agente, el distribuidor propietario de las redes autorizadas.

También se pronuncia en relación al impacto sobre la garantía de la unidad de mercado y considera que el proyecto respeta los principios establecidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, dado que no añade ningún tipo de requisito al ejercicio de la actividad económica adicional al ya establecido en la regulación nacional vigente.

Asimismo, se hace referencia a que el proyecto no supone ningún impacto en materia social ni medioambiental. Tampoco en la infancia, la adolescencia y la familia tal y como se exige por el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y por la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Refleja de igual modo que no supone impacto por razón de género, ni en materia de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, como exige el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009. También refleja el impacto que el proyecto pueda tener por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, lo que se exige por los artículos 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de identidad y expresión de género e igualdad social y no discriminación de la Comunidad de Madrid y 21.2 de la Ley 3/2016, de 22 de julio, de protección integral contra la LGTBIfobia y la discriminación por razón de orientación e identidad sexual en la Comunidad de Madrid.

La Memoria no incluye, como exige el artículo 2 del Real Decreto 1083/2009, el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

3. En el ámbito procedimental, se ha seguido el artículo 2.3 del Real Decreto 1083/2009, que establece que la Memoria contenga *“referencia a las consultas realizadas en el trámite de audiencia, en*



*particular a las comunidades autónomas, y otros informes o dictámenes exigidos por el ordenamiento jurídico evacuados durante la tramitación, con objeto de que quede reflejado el modo en que las observaciones contenidas en estos, así como el resultado del trámite de audiencia, hayan sido tenidas en consideración por el órgano proponente de la norma”.*

Así, la Memoria se refiere a la relación de informes evacuados durante la tramitación del mismo, menciona las observaciones realizadas y menciona las modificaciones que ha sufrido el proyecto como consecuencia de las mismas.

En cuanto a la relación de informes, consta en la Memoria que se ha recabado y emitido el informe de impacto por razón de género por la Dirección General de la Mujer de la Comunidad de Madrid y el informe de la Dirección General de la Familia y el Menor, en relación con el impacto de la norma sobre la familia, la infancia y la adolescencia, así como el informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género emitido por la Dirección General de Servicios Sociales e Integración Social.

Figura también el informe de la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, de acuerdo con las competencias atribuidas por el artículo 8 del Decreto 193/2015, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería Economía, Empleo y Hacienda, y la disposición adicional primera de la Ley 6/2017, de 11 de junio, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2017. El informe menciona que, según la Memoria, el proyecto de decreto no supondrá un mayor coste para la Administración ya que las medidas establecidas se desarrollarán con los medios personales y materiales existentes sin generar incremento de gasto alguno con excepción de la obligación prevista en el artículo 9.2 de la norma

proyectada de someter a información pública, mediante su publicación en la página web de la Comunidad de Madrid, de los listados de las instalaciones receptoras que no se hayan inspeccionado ni se haya acordado una visita de inspección durante el mes anterior, obligación que se llevará a cabo con los medios humanos y materiales de los que ya dispone el centro directivo competente, no suponiendo incremento del gasto.

Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan un dictamen con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. En tal sentido se evacuó por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid el informe de 10 de noviembre de 2017, favorable al proyecto sin perjuicio de las consideraciones esenciales que contenía.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, se recabó el informe preceptivo del Consejo de Consumo al afectar la norma proyectada directamente a los consumidores. Según el certificado emitido por el secretario del Consejo de Consumo, la Comisión Permanente del citado órgano, en su reunión del día 1 de julio de 2016, informó favorablemente el proyecto con una observación a uno de los artículos que ya no forma parte del proyecto según la última versión remitida.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, también se ha remitido el proyecto a las distintas Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, algunas de las cuales han

formulando observaciones que han sido tenidas en cuenta y, una vez ponderadas, algunas han sido incorporadas al proyecto y otras se ha justificado su rechazo por el órgano promotor.

La Secretaría General Técnica de la, entonces, Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno advirtió que al tratarse de “una reglamentación técnica” debía realizarse la comunicación prevista en la Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.

Sobre esta advertencia se pronuncia la Memoria que analiza el contenido del decreto en relación con la normativa estatal y concluye que no es necesario cumplimentar dicho trámite, toda vez que:

*«Los requisitos que se establecen en la inspección periódica de las instalaciones receptoras de gases combustibles que podrían hacer que su regulación fuera considerada como un “reglamento técnico” vienen establecidos por la aprobación del Real Decreto 919/2006, de 28 de julio, que ya superó la fase de comunicación correspondiente.*

*El proyecto de decreto que se encuentra en tramitación no añade ningún requisito adicional sobre las instalaciones receptoras de gas ni sobre los aparatos conectados a ellas sino que se limita a citar las normas en las que se regula el alcance de la inspección, que son las mismas que son ya exigibles por la normativa estatal vigente.*

*Únicamente se extiende la inspección de los aparatos de menos de 70 kW, regulada también en el reglamento estatal, conectados a las instalaciones receptoras de edificios en los que se especialmente sensible el cuidado de la seguridad (pública concurrencia e institucionales) que tengan una potencia total instalada superior a 70*

*kW, sin que se aplique una condición adicional al aparato a gas en sí».*

4.- Por lo que se refiere al cumplimiento del trámite de audiencia e información pública, el artículo 24.1.c) de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución dispone que:

*“Elaborado el texto de una disposición que afecte a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se les dará audiencia, durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición. La decisión sobre el procedimiento escogido para dar audiencia a los ciudadanos afectados será debidamente motivada en el expediente por el órgano que acuerde la apertura del trámite de audiencia. Asimismo, y cuando la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo indicado”.*

En este caso el proyecto de decreto ha sido sometido a un trámite de audiencia a distintas asociaciones de empresarios y empresas del sector afectadas por el proyecto de decreto.

Constan en el expediente las alegaciones efectuadas por AOGLP (Asociación Española de Operadores de Gases Licuados del Petróleo), CEPSA COMERCIAL PETRÓLEO, S.A.U., REPSOL BUTANO, S.A., GAS NATURAL MADRID SDG, S.A., ASEFOSAM (Asociación de Empresarios de Fontanería, Saneamiento, Gas, Calefacción, Climatización, Electricidad y Afines de Madrid), REDEXIS GAS, S.A. y MADRILEÑA RED DE GAS, S.A.U..

Ahora bien, la decisión de optar por este sistema de audiencia no aparece motivada en el expediente remitido a esta Comisión, a pesar de

que el precepto transcrito así lo exige, lo que deberá ser subsanado en el expediente.

5.- En aplicación del artículo 24.2 de la Ley del Gobierno, conforme al cual *“en todo caso, los proyectos de reglamentos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica”*, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma, fechado el 4 de octubre de 2017, en el que analiza la competencia, se justifica el proyecto, se detalla el procedimiento para la elaboración de la norma y se describe el contenido del texto propuesto.

#### **CUARTA.- Cuestiones materiales.**

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico. Debe destacarse la depuración que ha experimentado la norma durante su tramitación, como muestra el hecho de que este proyecto que dictaminamos es el quinto de los elaborados por el centro directivo proponente, ya que se han ido acogiendo, en buena medida, según consta en la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo que obra en el expediente, las observaciones jurídicas y de técnica normativa que se han ido formulando por los órganos preinformantes, así como algunas de las alegaciones formuladas en el trámite de audiencia.

Entrando en el análisis concreto del texto remitido, nuestra primera consideración ha de referirse a la parte expositiva que entendemos cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la Directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005. No obstante, dicha directriz dispone que se evitarán las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas, por lo que procedería eliminar la referencia a que la Comunidad *“fue pionera”* y que *“prueba de ello es*

*que su contenido fue posteriormente adoptado por la regulación estatal establecida en el Reglamento Técnico de Distribución y Utilización de Combustibles Gaseosos”.*

Por lo que se refiere a la parte dispositiva, como ya adelantamos, está compuesta por doce artículos, divididos en tres capítulos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El capítulo I, bajo la rúbrica de *“disposiciones generales”*, regula su objeto, ámbito de aplicación y el artículo 3 incluye una relación de definiciones de los términos que se utilizan en el proyecto de decreto. Muchas de las definiciones coinciden con las utilizadas por el Real Decreto 919/2006. No obstante, se observa que la definición del término *“usuario”* en el proyecto, no coincide con la utilizada en la citada norma en la que se distingue entre *“usuario”*, que es la persona física o jurídica que utiliza el gas para su consumo y el *“titular de una instalación”*, como persona física o jurídica propietaria o beneficiaria de una instalación. En el proyecto de decreto por *“usuario”* se entiende *“el efectivo usuario de la instalación, titular del contrato de suministro de gas o, en su defecto, el titular de la misma”*. No resulta correcto que el término definido se incluya en la definición.

El artículo 4.1, desarrolla el alcance de las inspecciones receptoras de gases combustibles de conformidad con lo establecido en la instrucción técnica complementaria ITC- ICG 07. Teniendo en cuenta que añade un plus para el supuesto de que se trate de instalaciones receptoras alimentadas desde redes de distribución de presión igual o inferior a 5 bar ubicadas en edificios de uso público, docente, hospitalario, pública concurrencia y comercial al exigir, en relación con el procedimiento, lo dispuesto en las normas UNE 60670-12 y UNE 60670-13, consistiendo no sólo en la comprobación de la combustión higiénica de los aparatos y la correcta evacuación de los productos de la

combustión en instalaciones de hasta 70 kw de potencia instalada, sino también de todos los aparatos de la instalación de potencia útil igual o inferior a 70 kw, con independencia de la potencia total instalada. Ampliación que la Comunidad de Madrid tiene competencia para realizar.

El artículo 5 establece la periodicidad de las actuaciones de inspección, cada cinco años, y la comunicación que las empresas distribuidoras han de realizar al titular o usuario de la instalación para que tengan conocimiento de dicha obligación que podrán realizar, bien a través de la empresa instaladora que el titular o usuario elija, bien por la propia empresa distribuidora.

El artículo 5.1 del proyecto de decreto prevé que “... los distribuidores de gases combustibles por canalización deberán comunicar al titular o usuario de la instalación la obligación de que en su instalación se realice la inspección, pudiendo llevarla a cabo una empresa instaladora habilitada o el mismo”.

Esta redacción genera confusión porque podría parecer que es el titular o usuario de la instalación quien puede realizarla la inspección. Parece más adecuado decir, “*pudiendo elegir para realizarla bien al mismo distribuidor que realiza la comunicación, bien a una empresa instaladora habilitada de gas con categoría suficiente para realizar la inspección de acuerdo con el tipo de instalación*”.

En relación con la periodicidad de las actuaciones inspectoras y comunicación de su necesidad de realizarlas al titular o usuario de la instalación, no contempla el tiempo mínimo de antelación con el que las empresas distribuidoras deben comunicar esta obligación de realizar la inspección y que la disposición adicional primera del Real Decreto 984/2015 exige que se comunique “*con una antelación mínima de tres meses*”. Este plazo debería incluirse en el precepto examinado.

En relación con la forma de realizar esta comunicación el artículo no establece una forma única, concediendo a la empresa distribuidora libertad para realizar esta comunicación (correo ordinario, correo electrónico u “*otros medios telemáticos que el desarrollo tecnológico pudiera aportar*”), exigiéndose en todos los casos un registro de la fecha de envío o “*remisión del mensaje*” o realización de la comunicación.

El contenido de la comunicación se regula en el apartado 2 de la disposición adicional primera del Real Decreto 984/2015 que pretende garantizar el derecho del titular o usuario a decidir con quién quiere realizar dicha inspección, pudiendo elegir al mismo distribuidor o a una empresa instaladora habilitada de gas con categoría suficiente para realizar la inspección.

En esta primera comunicación es obligación de la empresa distribuidora dejar constancia de haber efectuado el envío o remisión de la comunicación, a diferencia de los supuestos en los que no haya sido posible efectuar la inspección por encontrarse ausente el titular o usuario en que es necesario que quede constancia del intento de entrega.

El artículo 6 regula las actuaciones de la empresa distribuidora cuando el titular o usuario no ha optado por realizar la inspección con una empresa instaladora, que incluye la elaboración de una relación con todos titulares o usuarios que no han remitido en un plazo no inferior a 45 días naturales desde la fecha del envío de la comunicación, el certificado de la inspección periódica favorable o el informe de anomalías, como exige el Real Decreto 984/2015.

Como novedad, con relación a la normativa estatal, el artículo 6 prevé que en caso de modificación por la empresa distribuidora del calendario inicialmente comunicado para realizar la inspección, esta debe avisar al titular de la instalación o usuario con una antelación de 20 días naturales la semana en que se realizará la inspección.



El apartado 3 del artículo 6 regula la forma de comunicar la realización de la segunda visita, en caso de ausencia del titular o usuario, como prevé la ITC-ICG 07, incluida en el Real Decreto 919/2006.

En caso de no ser posible realizar la inspección en la segunda visita por encontrarse ausente el titular o usuario de la instalación o denegar el acceso a la instalación, el apartado 4 del artículo 6 prevé que la empresa distribuidora deje en el buzón de correos de la dirección donde se ubique la instalación un escrito en el que se informe de este hecho y de los trámites que deben seguirse en dicho supuesto. Dado que el precepto prevé que se advertirá en dicho escrito de la posibilidad de corte del suministro en caso de no realizarse la inspección, sería conveniente que se informara también del trámite previo de publicación en la página web de la Comunidad de Madrid, a que se refiere el artículo 9.

El artículo 7 del proyecto de decreto, bajo la rúbrica “certificación de la inspección” regula la documentación del resultado de la misma de conformidad con lo previsto en la ITC-ICG 07 que prevé un certificado de la inspección periódica, si ésta resulta favorable, o un informe de anomalías, para el supuesto contrario.

En el artículo 8.2 del proyecto de decreto no se hace mención del certificado de subsanación que, de acuerdo con el artículo 4.1.1.j) de la ITC-ICG 07, debe emitir y comunicar a la empresa distribuidora, la empresa instaladora habilitada que resuelva las anomalías principales que ocasionaron el precintado de la instalación y proceda al desprecintado y a dejar la instalación en funcionamiento.

Hecha esta observación por el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda, la Memoria explica que la ITC-ICG 07 *“denomina de dos maneras diferentes a un mismo documento*

*en varios apartados” y que el proyecto de decreto “trata de evitar malentendidos unificando la denominación por lo que se considera oportuno mantener el texto y denominar siempre a ese documento justificante de corrección de anomalías, que es la denominación que emplea la ITC-ICG 07 en el apartado 4.1.1.h)”.*

Del estudio de la ITC-ICG 07 y, en concreto, de su anexo relativo a la documentación técnica de las instalaciones receptoras de gas resulta que el supuesto de las inspecciones periódicas de instalaciones alimentadas desde redes de distribución, ya sean comunes, individuales y aparatos, el Real Decreto 919/2006 contiene una información mínima del contenido de los documentos consistentes en “certificado de inspección de instalación común, instalación individual de gas y aparatos (inspección periódica de instalaciones alimentadas desde redes de distribución)” e “informe de anomalías en inspección de instalación común, instalación individual de gas y aparatos (inspección periódica de instalaciones alimentadas desde redes de distribución)”.

En el anexo no se contempla ningún documento que se denomine certificado de subsanación, como el previsto en el artículo 4.1.1.i) de la ITC-ICG 07 ni, tampoco, un justificante de corrección de anomalías como el mencionado en el apartado h) del artículo 4.1.1. de la mencionada instrucción técnica. No obstante, parece que lo correcto tras un informe de anomalías y una vez reparadas estas, se emita un certificado de inspección como así lo denomina el artículo 4.1.1.d)1 de la ITC-ICG 07 al señalar que *“resueltas las anomalías se emitirá el correspondiente certificado de inspección entregando una copia al titular y manteniendo otra en su poder”*, y remitiendo otra copia a la compañía distribuidora.

El apartado 4 del artículo 8 prevé que la comunicación de la fecha en que tendrá lugar la interrupción del suministro que la empresa distribuidora ha de hacer en el caso de que transcurra más de un mes

desde el vencimiento del plazo fijado en informe para la corrección de las anomalías sin haber recibido este, “*se practicará mediante remisión, a la dirección que a efectos de comunicación proporcione la compañía comercializadora a la empresa distribuidora, por cualquier medio que permita tener constancia del intento de la entrega al interesado o su representante*”. Debe tenerse en cuenta que 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 (en adelante, Real Decreto 1434/2002), prevé en su artículo 56 que se comunicará al usuario “*de forma fehaciente con una antelación mínima de seis días hábiles*”.

En relación con el recurso que el titular o usuario pueden interponer contra la comunicación del anuncio del corte del suministro al que se refiere el artículo 8.5, de conformidad con el artículo 56.2 del Real Decreto 1434/2002, el plazo de seis días habrá de computarse desde la entrega de esa comunicación y no “*desde el intento de entrega*”, toda vez que el plazo fijado por la normativa estatal para el recurso es de seis días desde esa comunicación. No parece lógico que el titular o usuario pueda recurrir contra la comunicación de la interrupción del suministro cuando no se le ha entregado dicha comunicación.

El artículo 9 regula las especialidades en la interrupción del suministro para el supuesto de las instalaciones individuales que no sean inspeccionadas en plazo. Para este supuesto se prevé que las empresas distribuidoras remitan al centro directivo de la Comunidad de Madrid en materia de Energía un listado de las instalaciones receptoras individuales que no se hayan inspeccionado “*ni se haya acordado una visita de inspección en el mes anterior*”, para que la Comunidad de Madrid publique en página web este listado, publicación que da inicio al procedimiento previsto que concluirá con la interrupción del suministro de la instalación receptora no inspeccionada.

En el artículo 10 del proyecto de decreto se regulan las especialidades de la comunicación cuando se trate de la inspección de instalaciones receptoras comunes y contempla en su apartado 2 la posibilidad de que se desconozca la identidad del propietario de la instalación receptora común previendo para este supuesto que se remita *“por correo ordinario a la dirección del edificio en que se encuentre”*, lo cual resulta confuso pues todo envío por correo ha de contener un destinatario. Parece adecuado que en ese caso, la comunicación se realice a los titulares o usuarios de las instalaciones individuales conectadas a la común.

Al tratarse de una instalación común, no parece posible que el apartado 5 del precepto examinado se refiera a la ausencia *“del titular o usuario”*, sino sólo al titular.

El artículo 10.6 contempla la posibilidad de interrupción del suministro en una instalación común por falta de la realización de la inspección periódica, previa publicación del listado de las mismas en la página web de la Comunidad de Madrid. En este apartado se hace referencia nuevamente a usuario y no titular de la instalación y, dado el perjuicio que puede suponer para los titulares o usuarios de instalaciones individuales conectadas a la común, sería conveniente que se comunicara a éstos la posible interrupción del servicio por no haberse efectuado la inspección.

El artículo 12, con el título *“infracciones y sanciones”* remite a la Ley 21/1992, y a la Ley 34/1998. Esta última en sus artículos 109.1 y 110 como infracciones muy graves o graves, respectivamente, la negativa a admitir inspecciones o verificaciones periódicas reglamentarias o acordadas en cada caso por la administración competente, incluida la Comisión Nacional de Energía, o la obstrucción a su práctica.

En relación con la parte final del proyecto de decreto, únicamente mencionar que la disposición derogatoria en su apartado 1 es muy genérica, lo que contradice la directriz 41 de las directrices de técnica normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que establece que se evitarán las cláusulas genéricas.

#### **QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.**

En términos generales el proyecto de decreto se ajusta a las directrices de técnica normativa aprobadas mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, que resultan de aplicación.

No obstante, hemos de efectuar algunas observaciones el término Energía de la expresión *“dirección competente en materia de energía”* debe escribirse en mayúscula.

La primera cita de las normas se hará completa, pero en las sucesivas basta con que se indique el rango de la norma y número y año, sin que resulte necesario citar la fecha, por lo que deben revisarse todas las citas de las normas incluidas en el proyecto de decreto.

Artículo 6.1 deben escribirse en plural las palabras certificado e informe o, en su caso sustituir el artículo “los” por “el” para que concuerde el número. Lo mismo cabe señalar del artículo 10.3.

En el artículo 11.2 debe sustituirse la expresión “número de instalación en servicio” por “número de instalaciones en servicio”.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Que una vez atendidas las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el proyecto de decreto, por el que se desarrolla el procedimiento para llevar a cabo la inspección periódica de instalaciones receptoras de gases combustibles y se establecen las tarifas máximas a cobrar por las empresas distribuidoras.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 07 de marzo de 2019

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 88/19

Excma. Sra. Consejera de Economía, Empleo y Hacienda

C/ Ramírez de Prado, 5 Bis – 28045 Madrid