

**Expediente:** 14/2004

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral regulador del régimen económico de los derechos de alta, enganche verificación y reenganche que las compañías de gas por canalización podrán percibir de sus usuarios por los servicios relacionados con dicho suministro.

**Dictamen:** 22/2004, de 24 de mayo.

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 24 de mayo de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Francisco Javier Martínez Chocarro,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Solicitud y tramitación de la consulta**

El día 26 de abril de 2004 tiene entrada en el Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral regulador del régimen económico de los derechos de alta, enganche, verificación y reenganche que las compañías de gas por canalización podrán percibir de sus usuarios por los servicios relacionados con dicho suministro, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el 15 de marzo de 2004.

A la solicitud le acompañan los siguientes documentos:

1. Certificado del Acuerdo adoptado en sesión del Gobierno de Navarra, de fecha 15 de marzo de 2004, por el que se toma en consideración el mencionado proyecto de Decreto Foral.
2. Propuesta de elaboración de disposición general de 19 de abril de 2004.
3. Solicitud, de 1 de octubre de 2003, de Gas Navarra, S.A. interesando la aprobación del nuevo régimen económico para los derechos de alta, enganche, verificación y reenganche y su actualización acompañando informe de la propuesta de tarifas elaborada por Sedigas (asociación de distribuidores de gas) y estimación de costes de los servicios.
4. Informe favorable del Servicio de Seguridad Industrial del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo sobre las tarifas propuestas y su comparativa con otras Comunidades Autónomas, de 29 de octubre de 2003.
5. Anteproyecto de Decreto Foral.
6. Justificantes del trámite de audiencia conferido a las asociaciones navarras de Amas de casa, Consumidores y Usuarios Santa M<sup>a</sup> La Real, Consumidores Irache y Ciudadana Plaza del Castillo, que no formularon alegaciones.
7. Informe de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, formulado en igual trámite de audiencia, de conformidad con el anteproyecto.
8. Informe jurídico de la Secretaría Técnica del Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, de 4 de marzo de 2004.
9. Texto del proyecto de Decreto Foral.

La documentación presentada se ajusta, en términos generales, a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de Navarra.

### **I.2ª. El proyecto de Decreto Foral**

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula el régimen económico de los derechos de alta, enganche, verificación y reenganche que las compañías de gas por canalización podrán percibir de sus usuarios por los servicios relacionados con dicho suministro se estructura en un preámbulo, siete artículos, una disposición derogatoria y otra final.

El preámbulo del proyecto justifica la necesidad de esta norma para adecuar el régimen económico de los servicios regulados a las variaciones producidas en los costes de los servicios y a las modificaciones legales derivadas del desarrollo de la Ley 34/1990, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos y hace mención a que el mismo ha sido sometido a la audiencia de las diversas asociaciones de consumidores y Cámara Oficial de Industria y Comercio de Navarra en cumplimiento de las disposiciones legales al efecto.

El objeto del proyecto, según se indica en el artículo 1º, es establecer los importes máximos que las distribuidoras de gas canalizado pueden percibir de los usuarios por los servicios de suministro en las cuotas de alta, enganche, verificación y reenganche.

El artículo 2º define, en el apartado 1, qué debe entenderse por derechos de alta, la aplicación a los nuevos suministros o ampliación de los existentes y que en ellos están incluidos los servicios de enganche y verificación. En el apartado 2 fija las cuantías máximas a percibir de los consumidores según el tipo de red y la tarifa aplicable a tenor del consumo diario expresado en Kw/h.

El artículo 3º se refiere a los derechos de enganche indicando la operación concreta que lo define y fija la cuantía máxima de los mismos a

percibir por la empresa suministradora cuando no resulten de aplicación los derechos de alta.

El artículo 4º establece la cuantía máxima a cobrar por los derechos de reenganche en caso de corte justificado e imputable al consumidor, consistente en el doble de los derechos de enganche.

El artículo 5º indica las operaciones que integran los derechos de verificación y fija el importe máximo a percibir por las empresas. No se percibirán estos derechos cuando resulten de aplicación los derechos de alta ni cuando sea necesario un boletín de instalador autorizado o un certificado final de obra expedido por técnico competente.

El artículo 6º referido al régimen de facturación se desarrolla en tres apartados para establecer que en los importes máximos determinados no está incluido el impuesto sobre el valor añadido; que los contratos de abono deberán contemplar específicamente las cantidades percibidas por los conceptos correspondientes; y la prohibición de que las compañías suministradoras puedan facturar los derechos de alta, enganche, verificación y reenganche por otros conceptos distintos a los previstos en el proyecto de Decreto Foral.

El artículo 7º (en el texto remitido figura como 8º) faculta al Consejero de Industria y Tecnología para modificar, mediante Orden Foral, los precios máximos establecidos, de oficio cuando existiera una variación sustancial en los costes derivados de la contratación o de la inspección de las estaciones receptoras de los abonados o a instancia de las empresas suministradoras por causa justificada.

La disposición derogatoria deroga el Decreto Foral 48/1999, de 15 de febrero que regulaba el anterior régimen económico de los derechos de alta.

La disposición final fija la entrada en vigor en el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen**

El artículo 91.3 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del sector de hidrocarburos (desde ahora, LSH), dice: “Las Comunidades Autónomas, respecto a los distribuidores que desarrollen su actividad en su ámbito territorial, establecerán el régimen económico de los derechos de alta, así como los demás costes derivados de servicios necesarios para atender los requerimientos de suministros de los usuarios”.

El proyecto de Decreto Foral es un reglamento autonómico dictado en desarrollo de la citada previsión legal de carácter estatal y básico. En consecuencia, tratándose de una disposición dictada en ejecución o desarrollo de una Ley, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16.1.f) de la LFCN, el Consejo de Navarra emite el presente dictamen con carácter preceptivo.

### **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral considerado**

Según viene reiterando este Consejo, a partir de la escueta regulación contenida en la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en adelante, LFGACFN), la elaboración de las disposiciones administrativas ha de ajustarse al correspondiente procedimiento que trata de asegurar, de forma justificada y participativa, la objetividad, la transparencia, el servicio al interés general y la legalidad, materializando el derecho de los ciudadanos a una buena administración. Por ello, insistimos en que, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del

Departamento que elabora el proyecto. En suma, ha de cumplimentarse adecuadamente el procedimiento para lograr un recto ejercicio de la potestad reglamentaria que satisfaga con objetividad los intereses generales, con la participación de los ciudadanos y con pleno sometimiento a la ley y al Derecho.

Del examen de los documentos obrantes en el expediente enviados a este Consejo, reseñados en los antecedentes, se deduce que el borrador del proyecto de Decreto Foral ha sido elaborado por el Departamento de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo a solicitud de la empresa suministradora Gas Navarra, S.A., adjuntando estudios e informes sobre los contenidos de los servicios, sus costes y propuestas de tarifas.

Consta, también, informe favorable a la actualización de las tarifas emitido por el Servicio de Seguridad Industrial del departamento proponente acompañando cuadro comparativo de las tarifas aprobadas en otras Comunidades Autónomas, advirtiendo que las asumidas por el proyecto son iguales e inferiores en algunos casos.

En esta fase se dio trámite de audiencia a las asociaciones de amas de casa, consumidores y usuarios Santa María la Real, de consumidores Irache, y ciudadana Plaza del Castillo, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.2.d) de la Ley 26/1984, de 19 de julio, General de Consumidores y Usuarios, por plazo de 20 días hábiles, sin que por las mismas se formularan alegaciones.

Asimismo, el proyecto ha sido informado favorablemente por la Cámara de Comercio a tenor de lo previsto en el artículo 3.2.f) de la Ley Foral 17/1998, de 19 de noviembre, de la Cámara Oficial de Comercio e Industria de Navarra, a cuyo tenor corresponde dicha institución tiene atribuida la función de “informar los proyectos de normas emanados de la Comunidad Foral de Navarra que afecten directamente a los intereses generales del comercio o la industria”.

El proyecto ha sido también informado por la Secretaría Técnica del Departamento proponente en el que se expone razonadamente el contenido

del proyecto de Decreto Foral, el curso de su fase procedimental, la habilitación y rango de la norma y su adecuación jurídica.

Por todo lo expuesto, la tramitación del Decreto Foral sometido a dictamen se considera ajustada a Derecho.

### **II.3ª. Habilitación, competencia y rango de la norma**

El dictado del proyecto de Decreto Foral examinado ejecuta las previsiones legales que, en relación con el régimen económico de los derechos de alta y demás costes derivados de servicios necesarios para atender los requerimientos de suministros de los usuarios, establece la LHS.

Se actúa, por tanto, en el ámbito de la energía en el que la Comunidad Foral de Navarra, de conformidad con lo establecido en el artículo 57-f) de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), tiene atribuida competencia de ejecución y desarrollo de la legislación básica del Estado.

Por otra parte, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril del Gobierno y Administración de la Comunidad Foral de Navarra, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y en concreto la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), debiendo adoptar sus disposiciones la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra y el rango es el adecuado, ya que tiene por objeto el desarrollo reglamentario de las competencias que de ejecución de legislación básica que regula el sector de hidrocarburos con base en la habilitación que se contiene en el artículo 91.3 de la LHS.

### **II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado**

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

El proyecto de Decreto Foral considerado contempla no solo una actualización de las tarifas sino que establece un nuevo marco tarifario adecuado a la nueva situación del sector del gas natural en concordancia con los Reales Decretos, de carácter básico en la mayor parte de su articulado, 949/2001, de 3 de agosto por el que se regula el acceso de terceros a las instalaciones gasistas y 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de las instalaciones de gas natural en el que se contempla el nuevo sistema económico de las compañías suministradoras y se establece un sistema de tarifas nuevo. Dado que este sistema de tarifas rompe con el sistema establecido en el Decreto Foral 48/1999, de 15 de febrero, parece adecuado que la regulación de las mismas se haga mediante un nuevo Decreto Foral.

Por tanto, para ponderar y contrastar la adecuación jurídica del proyecto analizado debe tenerse en cuenta, por su carácter básico, la legislación estatal establecida en la LHS y los Reales Decretos precitados que la desarrollan en cuanto también tienen carácter de legislación básica.

### **A) Justificación**

El proyecto se denomina “Decreto Foral por el que se regula el régimen económico de los derechos de alta, enganche, verificación y reenganche que las compañías de gas por canalización podrán percibir de sus usuarios por



los servicios relacionados con dicho suministro”. Su objetivo es reglamentar el nuevo sistema económico de cálculo del consumo y fijar las cantidades máximas que los distribuidores de gas natural canalizado podrán facturar a los usuarios de los servicios que presten por los conceptos referidos.

Tal como se afirma en el preámbulo, después de referirse a la competencia de Navarra y mencionar la Ley cuya ejecución se pretende, se explicita suficientemente la finalidad y objetivos del proyecto.

### **B) Contenido del proyecto**

En los informes obrantes en el expediente se dice que las modificaciones introducidas en materia de tarificación que afectan al cálculo del consumo por kwh/año en contraposición al sistema anterior calculado en termias/año, unido al transcurso de más de cinco años desde la aprobación del referido Decreto Foral 48/1999, con el consiguiente encarecimiento de los costes, hace necesario adecuar el régimen económico vigente, estando la regulación que introduce el proyecto en sintonía con las previsiones legales de la LHS y específicamente de su artículo 91.3.

El artículo 1º del proyecto en coherencia con su título “objeto” define adecuadamente el ámbito objetivo de lo que pretende regular. El carácter de precios máximos que se establece por los servicios es acorde con lo previsto en los artículos 93 y 94 de la LHS.

Los artículos 2º, 3º, 4º y 5º definen los servicios u operaciones que se integran en los derechos de alta, enganche, reenganche y verificación, respectivamente, y fijan los cuantías máximas a facturar por los mismos, de conformidad con los criterios de la LHS (artículos 91 y 92), Real Decreto 949/2001 (artículo 25), y Real Decreto 1434/2002 (artículos 29 y 51). La referencia que el artículo 4º hace a este último Real Decreto debe corregirse por estar erróneamente citado el número del mismo.

La regulación que hace el artículo 6º especificando que en las tarifas aprobadas no está incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido es acorde con lo establecido en el artículo 95.1 de la LHS.

La facultad que se otorga al Consejero de Industria y Tecnología, Comercio y Trabajo, para la actualización de los importes en el artículo 7º (por error está numerado como 8º), no suscita ninguna objeción y queda limitada a la modificación de los precios máximos.

Nada ha de objetarse a las disposiciones derogatoria y final.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral regulador del régimen económico de los derechos de alta, enganche, verificación y reenganche que las compañías de gas por canalización podrán percibir de sus usuarios por los servicios relacionados con dicho suministro se considera conforme con el ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.