

Los modelos retributivos de la actividad de transporte de gas

El modelo del RDL 8/2014 y la Ley 18/2014

Francisco de la Flor García

Director de Regulación de ENAGAS

Introducción

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos incluyó los principios básicos contenidos en la Directiva Europea 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

La ley perseguía proporcionar un tratamiento integrado a una industria verticalmente articulada y, en el caso concreto del sector gasista, trataba de avanzar en la liberalización del sector.

Se suprimió la consideración de servicio público aunque se mantuvo la de actividades de interés general. A diferencia del sector eléctrico, los suministros de gas no son considerados de carácter esencial.

El sistema gasista quedó configurado con dos tipos de actividades, la actividad regulada relativa a las infraestructuras (actividades de transporte y distribución) y las actividades en competencia de la importación y suministro de gas. Se estableció la separación de ambos tipos de actividades y el acceso regulado de terceros a esas infraes-

tructuras, así como un calendario de elegibilidad para que todos los consumidores pudieran optar por la empresa que les suministrara el gas.

Mediante el Real Decreto 949/2001, desarrollando lo establecido al respecto en el Real Decreto-Ley 6/2000, se aprobó un régimen económico integrado del sector del gas natural, incluyendo el modelo para el cálculo de las tarifas de gas natural, de los peajes y los cánones aplicables al uso por terceros de la red gasista, el sistema para determinar la remuneración que correspondía a cada uno de los titulares de las instalaciones gasistas y el procedimiento de reparto de ingresos totales entre los distintos agentes que actúan en el sector.

Con el RD 949/2001 se pretendía conjugar tres objetivos de la política energética, que eran garantizar un desarrollo suficiente de las infraestructuras mediante un sistema de retribuciones que permitiera una adecuada rentabilidad de las inversiones, diseñar un sistema de tarifas, peajes y cánones basados en costes, con el fin de imputar a cada consumidor los costes en que incurra el sistema relativos a su consumo y, por último, regular el acceso de terceros a la red,

de forma que su aplicación fuera objetiva, transparente y no discriminatoria.

Finalmente, para completar una rápida pincelada introductoria, hay que citar el Real Decreto 1434/2002, en el que se determinaron los requisitos para ejercer las distintas actividades (transporte, distribución y comercialización), se regularon los aspectos relacionados con el suministro y, por último, se desarrolló lo relativo al procedimiento de autorización administrativa de instalaciones gasistas.

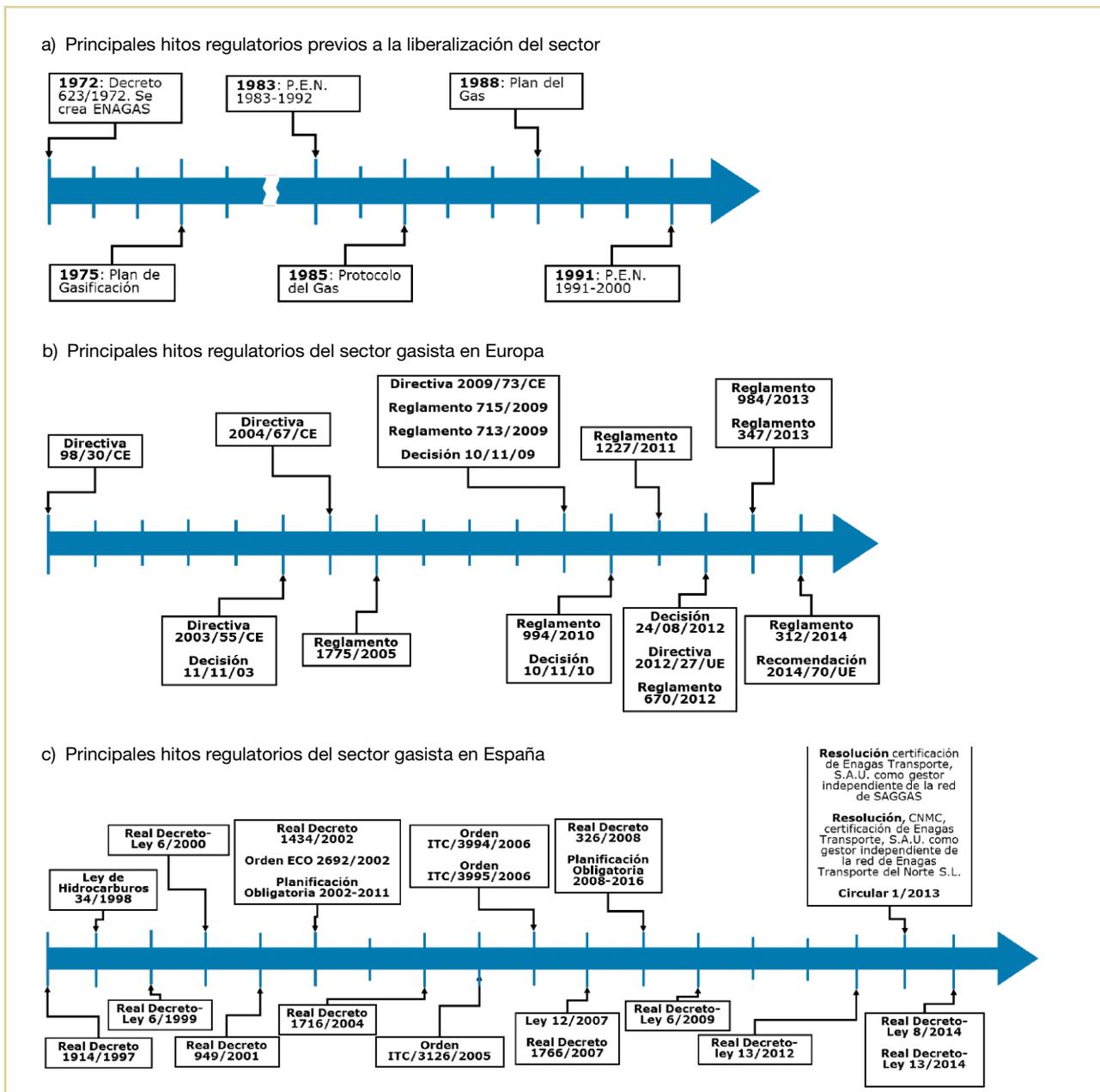
En la actualidad, el sistema gasista suministra a 7,5 millones de consumidores, contando con 14 transportistas, 19 distribuidores y 116 comercializadores registrados, además de un gestor técnico del sistema, responsable de mantener las condiciones para la operación normal del sistema.

Marco regulatorio del sistema gasista

Además de las 5 piezas básicas citadas en la introducción (Primera Directiva europea de gas, Ley de Hidrocarburos, un Real Decreto-Ley y dos Reales Decretos), la regulación gasista española se ha nutrido de

más de un centenar de piezas, con distinto rango, que la han hecho compleja, estando sujetos a interpretación algunos preceptos. Los hitos básicos del desarrollo regulatorio aplicable al sector del gas en España se recogen en la figura 1.

Figura 1. Cronograma de desarrollo de la regulación básica en el sector gasista



Y la figura 2 se incluye un cuadro completo de la regulación desarrollada desde 1998 hasta 2014.

El objetivo del gráfico es poder “visualizar” en un solo vistazo todo lo realizado en es-

tos últimos años, sin pretender en absoluto que “se vea” el detalle o incluso el nombre de cada pieza, puesto que eso requeriría otro formato y varias páginas.

Las actividades de transporte de gas

La Ley de Hidrocarburos define a los transportistas como aquellas sociedades mercantiles autorizadas a la construcción, operación y mantenimiento de instalaciones de regasificación de gas natural licuado, de transporte o de almacenamiento de gas natural.

La Red Básica de gas natural está integrada por:

- Los gasoductos de transporte primario (con presión máxima de diseño igual o superior a 60 bar), que, a su vez, puede ser Red Troncal o Red de influencia local.
- Las plantas de regasificación y plantas de licuefacción.
- Los almacenamientos básicos de gas natural.

Además de las infraestructuras de transporte incluidas en la red básica, la regulación contempla también la posibilidad de que existan almacenamientos no básicos y redes de transporte secundario, formadas éstas por gasoductos con presión máxima de diseño entre 60 y 16 bar.

El coste de las infraestructuras de transporte representa en el entorno del 10% del coste total que paga el consumidor por disponer de servicio de gas natural, mientras que la materia prima supone aproximadamente un 80%.

Los gasoductos de transporte secundario constituyen una solución técnica subóptima, puesto que, a pesar de tener un coste y requisitos constructivos similares a los gasoductos primarios, su capacidad de transporte es sustancialmente más baja en éstos que en los de transporte primario.

En la figura 3 se incluye un mapa con la configuración del sistema y las principales magnitudes del sistema de transporte.

Figura 2. Regulación “específica/completa” del sector gasista 1998 - 2014

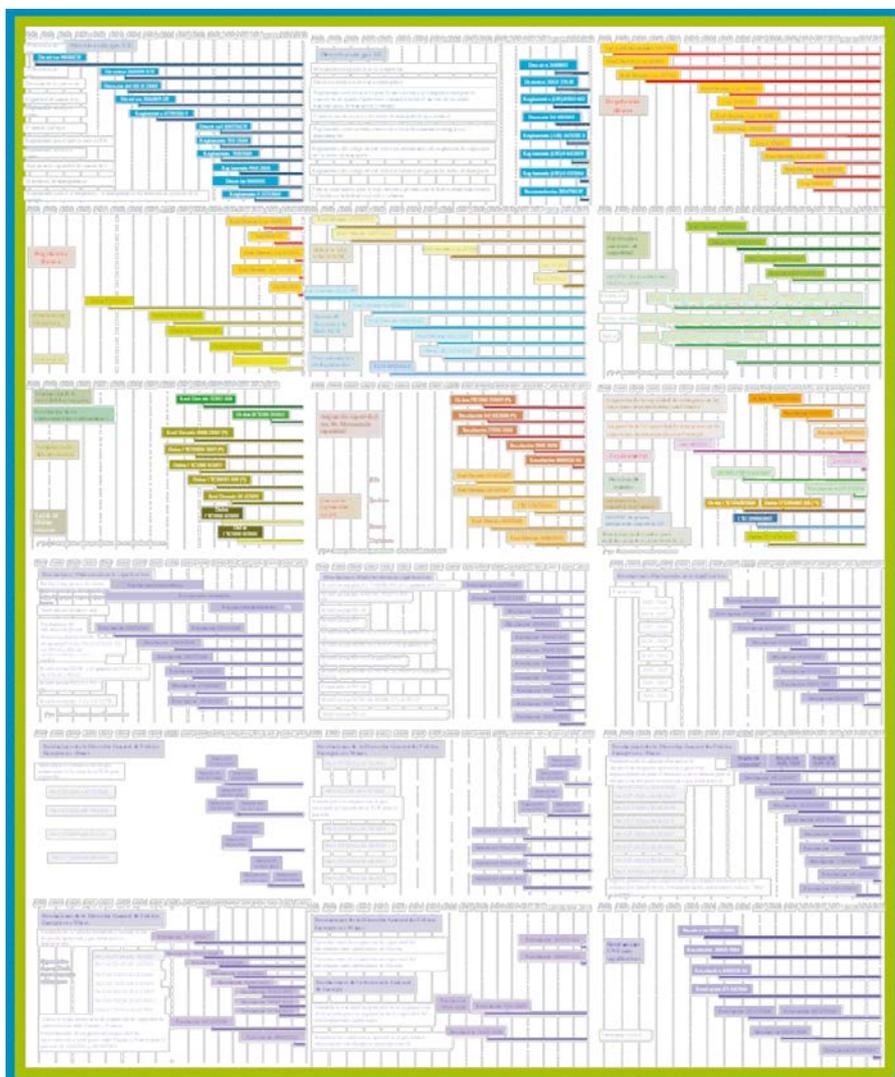


Figura 3. Configuración del sistema de transporte y principales magnitudes



Evolución del marco retributivo de la actividad de transporte

Como desarrollo de la Ley 34/1998, el Real Decreto-Ley 6/2000 y el Real Decreto 949/2001, en febrero de 2002 se publica la Orden ECO/301/2002, donde se incluía el régimen retributivo aplicable a las actividades de regasificación, almacenamiento, transporte, gestión de compraventa de gas

destinado al mercado a tarifas, distribución, suministro a tarifas de gas natural y Gestor del Sistema.

En los anexos a esta Orden se incluía por primera vez los costes acreditados a las actividades, los valores unitarios de referencia para las nuevas inversiones y para los costes de explotación y las fórmulas

de cálculo de la retribución de las nuevas inversiones.

El paquete de publicaciones relativas al sector se completaba ese día con la Orden ECO/302/2002, por la que se establecían las tarifas de gas natural y gases manufacturados por canalización y alquiler de contadores.

A partir de ese año 2002, al final de cada año se han ido produciendo ajustes regulatorios en el marco retributivo de las actividades de transporte, bien por orden ministerial o bien por real decreto.

A finales de 2006, las Ordenes ITC/3994/2006 y orden ITC/3995/2006 establecían, respectivamente, las retribuciones de las actividades de regasificación y almacenamientos subterráneos, donde se aplicaron condiciones retroactivas para instalaciones existentes.

Con todos esos ajustes sucesivos, se ha ido configurando un marco regulatorio y sistema retributivo con modelos y parámetros distintos para cada actividad.

En la figura 4 se recoge un resumen gráfico y sintético de la evolución de los marcos retributivos del sistema gasista.

Como ejemplo de cambios en el marco retributivo de una actividad, se incluye en la figura 5, las vidas útiles que se han dado a los almacenamientos subterráneos en las sucesivas órdenes ministeriales que les han afectado.

El nuevo marco retributivo

El nuevo marco retributivo de la actividad se recoge en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. La ley procede del Real Decreto-Ley 8/2014, que fue convalidado en las Cortes Generales y tramitado posteriormente como Proyecto de Ley.

Esta Ley contiene una cincuentena de modificaciones legislativas que afectan diversos sectores de la economía.

Dentro de la Ley, en su Título III, de medidas urgentes en el ámbito energético, se

Figura 4. "Evolución" de los marcos retributivos de las actividades de transporte

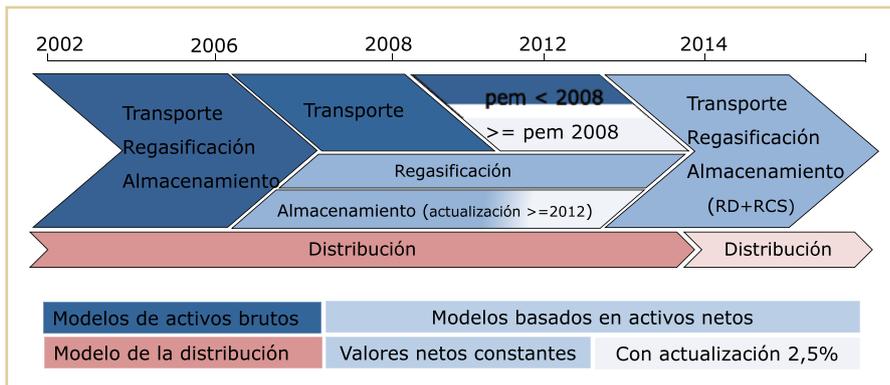


Figura 5. Modificaciones en la metodología retributiva y las vidas útiles de los almacenamientos subterráneos de gas

Orden o RDL	Metodología				Vidas útiles		
	Brutos	Netos	Netos contables	Netos actualizados	Instalaciones	Gas colchón	Estudios
ECO/301/2002					11	25	11
ECO/30/2003					11	25	11
ECO/31/2004					11	25	11
ITC/4099/2005					20	20	20
ITC/3994/2006					20	20	20
ITC/3863/2007					20	20	20
ITC/3802/2008					13-25	24	14-16 ⁽¹⁾
ITC/3520/2009					10	20	11
ITC/3554/2010					10	20	11
IET/3587/2011					10	20	11
RDL/13/2012					10	20	11
IET/849/2012					20	20	20
IET/2805/2012					20	20	20
RDL/8/2014					20	20	20
RDL/13/2014	(2)				20 / 30 ⁽²⁾	20	20

Legend: Cambio regulatorio ⁽¹⁾ Reinicio de las vidas útiles ⁽²⁾ Solo A.S. Castor

incluye un capítulo, el capítulo II, dedicado a la sostenibilidad económica del sistema de gas natural, así como un anexo, el Anexo XI conteniendo la metodología de cálculo de la retribución de las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento básico. El apartado VII del preámbulo completa los textos de la Ley dedicados al ámbito energético en general y del gas natural en particular.

En la exposición de motivos indica que el desajuste entre ingresos y gastos del sistema gasista ha sido considerado por el Gobierno como un déficit estructural que les obliga a la actualización del marco regulatorio de la retribución de las actividades reguladas, basado en el principio de la sostenibilidad económica del sistema gasista y el equilibrio económico a largo plazo, que tenga en consideración las fluctuaciones de

la demanda, la evolución de los costes, las mejoras de eficiencia, el grado de desarrollo de las infraestructuras gasistas existentes en la actualidad sin menoscabo del principio de retribución adecuada de las inversiones en activos regulados ni de la seguridad de suministro.

Sobre las razones del desajuste, destaca que el marco regulatorio establecido a partir del Real Decreto 949/2001 ha permitido el desarrollo de las infraestructuras necesarias para garantizar la seguridad de suministro (debiendo añadir también que han permitido la extensión del suministro a otras zonas de España y, de manera muy especial, el abastecimiento a casi 70 centrales de ciclo combinado, instalaciones fundamentales para el desarrollo de la política energética en materia de fomento de las energías renovables), alcanzando durante bastantes años, un equilibrio entre los costes e ingresos del sistema gasista.

Sin embargo durante los últimos años, la crisis económica con la caída de demanda de gas asociada (para generación de electricidad) ha demostrado que dicho sistema es insuficiente ante situaciones de bajada o estabilización de la demanda.

Ese desajuste procede también de una característica del marco regulatorio español, donde se permite la desconstrucción de capacidad de acceso a las instalaciones al cabo de un año de uso de la misma, con independencia de que esa capacidad hubiera sido contratada a 10 o 20 años, lo que se traduce en una reducción de ingresos para el sistema gasista.

La bajada de la demanda de gas con destino a la generación de electricidad, mencionada en el párrafo anterior, ha hecho que los usuarios de las infraestructuras hayan hecho uso de la facilidad de desconstrucción

y, en consecuencia, haya supuesto la caída de ingresos, contribuyendo con ello al desajuste del sistema gasista.

Ya en 2012 se aprobó otro Real Decreto Ley, el 13/2012, adoptando, entre otras disposiciones, determinadas medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista; en este último, básicamente relacionadas con la paralización en la realización de infraestructuras, al tiempo que reconocía que el desajuste del sector gasista difería considerablemente en magnitud y naturaleza del problema de déficit del sector eléctrico.

La Ley 18/2014 incluye, dentro del Capítulo II "*Sostenibilidad económica del sistema de gas natural*", los siguientes principios y medidas:

- Principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema gasista, de manera que cualquier medida normativa en relación con el sector que suponga un incremento de coste para el sistema gasista o una reducción de ingresos deberá incorporar una reducción equivalente de otras partidas de costes o un incremento equivalente de ingresos que asegure el equilibrio del sistema.
- Establecimiento de restricciones tasadas a la aparición de desajustes temporales anuales, incluyendo como mecanismo de corrección la obligación de revisión automática de los peajes y cánones que correspondan si se superan determinados umbrales.

Los desfases temporales que se produzcan sin sobrepasar los citados umbrales serán financiados por todos los sujetos del sistema de liquidación en función de los derechos de cobro que generen.

En el articulado se indica que se procederá a incrementar los peajes y cánones de acceso del año siguiente en caso de que el desajuste anual supere el 10% de los ingresos liquidables del ejercicio, o en el caso de que la suma del desajuste anual y las anualidades reconocidas pendientes de amortizar supere el 15% de los ingresos liquidables del ejercicio.

- En las metodologías retributivas reguladas en el sector del gas natural se considerarán los costes necesarios para realizar la actividad por una empresa eficiente y bien gestionada bajo el principio de realización de la actividad al menor coste para el sistema
- Fijación de periodos regulatorios de seis años para establecer la retribución de las actividades reguladas, con la posibilidad de ajustes cada tres años de los parámetros retributivos del sistema, entre otros, los valores unitarios de referencia por clientes y ventas, costes de operación y mantenimiento, factores de mejora de productividad, etc. en caso de que se produzcan variaciones significativas de las partidas de ingresos y costes.

Para las actividades de transporte, regasificación, almacenamiento básico y distribución el primer periodo regulatorio se iniciará en la fecha de entrada en vigor del RDL y finalizará el 31 de diciembre de 2020.

A partir del 1 de enero de 2021 se sucederán los siguientes periodos regulatorios de forma consecutiva y cada uno de ellos tendrá una duración de seis años.

- Se establece específicamente que la tasa de retribución para las actividades de regasificación, almacenamiento básico y transporte no estará sujeta a revisión

dentro del periodo regulatorio, y estará referenciada al rendimiento de las Obligaciones del Estado a diez años en el mercado secundario incrementado con un diferencial adecuado.

Los parámetros de retribución, así como la tasa de retribución podrán revisarse por el Gobierno antes del comienzo del siguiente periodo regulatorio; si no se llevase a cabo esta revisión, se entenderán prorrogados para el periodo regulatorio siguiente.

- Se podrá establecer, tras solicitud del titular de la planta de regasificación, un régimen económico singular y de carácter temporal para la prestación de servicios logísticos de GNL.

Estos servicios deberán ser prestados bajo contratos a largo plazo y su objeto principal no será el acceso al sistema gasista español para suministro de la demanda nacional. Este régimen singular y de carácter temporal será efectivo durante el periodo de vigencia del contrato a largo plazo.

Estos servicios, al verse afectados por la competencia internacional, podrán llevar aparejado que las condiciones de acceso a las instalaciones y los peajes y cánones para la prestación de estos servicios puedan pactarse libremente entre las partes implicadas, sujetas a los principios de objetividad y no discriminación.

En cualquier caso, deberá asegurarse el principio de sostenibilidad económica y financiera en el sistema gasista, por lo que los ingresos obtenidos mediante los peajes y cánones deberán ser iguales o superiores a la retribución reconocida a la instalación.

En caso de acceso al sistema gasista español para suministro de la demanda

nacional, el peaje aplicado no será inferior al establecido para el resto de plantas de regasificación del sistema. En caso de que para la prestación de dichos servicios logísticos de GNL fuera necesaria la realización de nuevas inversiones, estas no serán asumidas por el sistema gasista.

- El sistema retributivo para las instalaciones de transporte, regasificación y almacenamiento se establece bajo principios homogéneos: adopción del valor neto del activo como base para el cálculo de la retribución a la inversión, incorporación de una retribución variable en función del gas vehiculado, regasificado o almacenado en función del tipo de activo y la eliminación de cualquier procedimiento de revisión automática de valores y parámetros retributivos en función de índices de precios.

- La retribución se compone de un término fijo por disponibilidad de la instalación y un término variable por continuidad de suministro.

- El término fijo de disponibilidad incluye los costes de operación y mantenimiento para cada año, la amortización y una retribución financiera calculada mediante la aplicación al valor neto anual de la inversión y de la tasa de retribución financiera que se determine para cada periodo regulatorio.

- El término variable es función de la variación total del consumo nacional de gas natural en el año de cálculo respecto al año anterior en el caso de las instalaciones de transporte, de la variación de demanda de gas regasificado en el conjunto de las plantas del sistema en el caso de las instalaciones de regasificación y de la variación del gas útil almacenado en los almacenamientos en el caso de estos últimos.

La retribución por continuidad de suministro se repartirá entre todas las instalaciones en función de la ponderación de su valor de reposición respecto al del conjunto de instalaciones de la actividad, calculándose dichos valores mediante la aplicación de los valores unitarios de inversión en vigor cada año.

- Una vez finalizada la vida útil regulatoria de las instalaciones, y en aquellos casos en que el activo continúe en operación, se establece como retribución fija los costes de operación y mantenimiento incrementados por un coeficiente cuya cuantía depende del número de años en que la instalación supera la vida útil regulatoria, no devengándose cantidad alguna en concepto de retribución por inversión.
- Se establece que no tendrá la consideración de coste reconocido el gas de operación para autoconsumo requeridos por las plantas de regasificación.

Se establece en la Disposición transitoria segunda, para el gas de operación para autoconsumo de las plantas de regasificación, un régimen transitorio hasta el 31 de diciembre de 2017, reconociendo un porcentaje de la cantidad total adquirida como gas de operación para autoconsumo.

- Para la retribución de los nuevos gasoductos primarios que no pertenezcan a la red troncal se habilita al Gobierno al desarrollo de una metodología específica.
- En lo que respecta a las nuevas instalaciones de transporte secundario se establece que su retribución pase a estar incluida dentro de la metodología retributiva de las instalaciones de distribución, asociando su retribución al crecimiento de clientes y a la nueva demanda generada.

A efectos de implementación práctica:

- Se establece que el MINETUR y la Comisión Delegada para Asuntos Económicos (CDAE) aprobarán la retribución para cada una de las empresas titulares de instalaciones de regasificación, transporte y almacenamiento básico de gas natural para el periodo transcurrido entre la entrada en vigor del RDL y el 31 de diciembre de 2014 (segundo periodo de 2014).

Para ello se solicitará propuesta a la CNMC, que aplicará la metodología que el RDL establece en el Anexo XI. Igualmente se procederá en 2015.

- La retribución de cada empresa titular de instalaciones de transporte, plantas de regasificación y almacenamientos básicos, desde el 1 de enero de 2014 hasta la fecha de entrada en vigor del RDL, será la parte proporcional hasta dicha fecha de la que figura en el Anexo IV, apartados 2, 3, 4 y 5, de la Orden IET/2446/2013, de 27 de diciembre.
- Durante el primer periodo regulatorio, la tasa de retribución de los activos de transporte, regasificación, almacenamiento básico con derecho a retribución a cargo del sistema gasista será la media del rendimiento de las Obligaciones del Estado a diez años en el mercado secundario entre titulares de cuentas no segregados de los veinticuatro meses anteriores a la entrada en vigor de la norma incrementada con un diferencial que tomará el valor de 50 puntos básicos.

A los costes del sistema gasista calculados año a año se adicionarán los siguientes:

- En relación al déficit acumulado del sistema gasista a 31 de diciembre de 2014, que está siendo soportado por los sujetos del sistema de liquidaciones, en el preámbulo

se recoge que se procede a su reconocimiento, si bien, su cuantificación se realizará en la liquidación definitiva correspondiente al ejercicio 2014.

Este déficit será financiado por los titulares de las instalaciones durante un periodo de 15 años, su anualidad incluida como un coste del sistema y se reconocerá un tipo de interés en condiciones equivalentes a las del mercado. La cantidad de déficit reconocido, la anualidad correspondiente y el tipo de interés aplicado serán aprobados por orden del MINETUR a propuesta de la CNMC y previo informe favorable de la CDAE.

- El desvío correspondiente a la retribución del gas natural destinado al mercado a tarifa procedente del contrato de Argelia y suministrado a través del gasoducto del Magreb, como consecuencia del Laudo dictado por la Corte Internacional de Arbitraje de París el día 9 de agosto de 2010.

La cantidad total a recaudar por este recargo se cuantifica en 163.790.000 euros, que se recuperarán en un periodo de 5 años, a razón de 32.758.000 euros anuales entre 2015 y 2019, reconociéndose un tipo de interés en condiciones equivalentes a las del mercado que será aprobado por orden del MINETUR.

Dicha cantidad se repercutirá de forma proporcional al volumen de gas consumido entre todos los niveles de consumo del grupo 3 en el peaje de conducción y se liquidará a la empresa propietaria del contrato de gas natural de Argelia y suministrado a través del gasoducto del Magreb.

El Anexo XI contiene la metodología de cálculo de la retribución de las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento básico, con las principales fórmulas retributivas y la concreción de algunos parámetros.

En este anexo se plasman los principios ya mencionados, y se incluyen otros datos relevantes para el cálculo de la retribución, como el establecimiento de una vida útil de 40 años para todos los gasoductos de transporte (también los puestos en marcha antes de 2008), los coeficientes concretos de incremento que se aplican a la retribución por operación y mantenimiento transcurrida la vida útil del activo, el coeficiente de eficiencia por mejoras de productividad que se aplica en la actualización de la retribución variable (RCS, retribución por continuidad de suministro) que podrá variar entre 0,95 y 1 (el RDL 8/2014 establecía una variación entre 0 y 1) y se establece en 0,97 para el primer periodo regulatorio, y los niveles de demanda y retribución a tener en cuenta para la aplicación del RCS.

Así, el rango de la demanda que se considerará para los cálculos oscilará entre 190 TWh (mínimo) y 410 TWh (máximo) para transporte, entre 50 y 220 TWh para regasificación, y entre 22 y 30 TWh para almacenamiento.

Para el segundo periodo de 2014, la RCS se calculará tomando los valores de referencia que se dan a continuación:

- 233,2 M€ para transporte
- 48,2 M€ para regasificación
- 6,5 M€ para almacenamiento

Finalmente, se establece que el modelo retributivo establecido en el anexo no es de aplicación al almacenamiento subterráneo al que hace referencia el RD 855/2008 (Castor).

Sobre este almacenamiento, se ha publicado una regulación específica, contenida en el Real Decreto-Ley 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares.

Conclusiones

La regulación del sistema gasista español desde la Ley de Hidrocarburos (Ley 34/1998 –LSH-) ha sido bastante dinámica. Los principios en los que se basó la LSH, transponiendo la primera directiva de gas, y regulación básica de los primeros años estuvieron bastante bien definidos y aplicados.

Esa regulación básica inicial ha posibilitado una configuración sectorial alineada con las prácticas europeas, la liberalización y la construcción de infraestructuras para poder satisfacer la demanda, altamente creciente hasta 2008.

El sistema gasista, en su parte regulada, ha estado en un equilibrio económico razonable, habiendo acumulado un desajuste entre 2002 y 2013 de aproximadamente el 1% del total de costes regulados totales del conjunto del periodo, equivalentes a alguna décima porcentual del total de costes, soportados por el consumidor en el conjunto del periodo. La fuente fundamental del desequilibrio procede de la bajada de la demanda de gas para generación de electricidad.

Desde 2002 la regulación de la retribución de la actividad de transporte ha tenido múltiples cambios.

Con la nueva regulación de las actividades de transporte de 2014 se establecen algunos mecanismos, que se intuye que serán bastante efectivos para garantizar la sostenibilidad económica del sistema gasista, y se homogeneiza la metodología retributiva de esas actividades, manteniendo y/o introduciendo algunos conceptos retributivos específicos, diferentes a los existentes en el resto de Europa. ■