

La reforma del sistema gasista en España

José María Egea Krauel

Director General de Planificación Energética de Gas Natural Fenosa

El pasado 4 de Julio se aprobó el paquete de medidas económicas del gobierno en el que se incluía la reforma del gas, estableciendo un periodo regulatorio de seis años y unos principios para la sostenibilidad económica del sistema gasista. Pero antes de explicar los principales aspectos de dicha reforma, parece oportuno describir la evolución del sector en la última década y el entorno en el que dicha reforma se ha acometido.

La evolución de la demanda y crecimiento de las infraestructuras

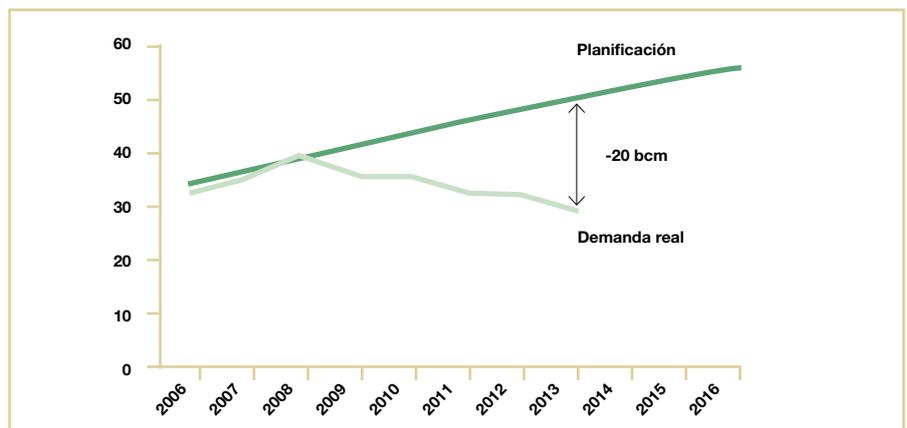
Desde 1997 hasta el año 2008 la demanda de gas en España creció a un ritmo medio anual del orden del 6,6%. En 1997 el consumo estaba en torno a los 10 bcm/año y en 2008 llegó a 38,6 bcm/año. Este espectacular desarrollo se debió a la conjunción de varios factores: la sustitución en la industria de los combustibles fósiles derivados del petróleo, la expansión del gas en el sector doméstico y comercial y, por último, a partir del año 2002, el uso del gas en la producción eléctrica mediante ciclos combinados.

De la evolución de la demanda mencionada, la planificación vinculante de las in-

fraestructuras básicas del sistema gasista en el período 2008 – 2016 consideró que seguiría existiendo un crecimiento continuo de la demanda. Por desgracia esto no ha sido así. Tras el crecimiento de la demanda industrial en la década de los años noventa

y primeros años del siglo XXI, se produjo, a partir del 2008, una etapa de estancamiento de la demanda convencional o incluso de leve crecimiento, pero la desviación de la planificación ha sido especialmente acusada en el uso del gas para generación en

Figura 1. Demanda de gas en la planificación 2008-2016 y evolución real (bcm)



	Real	Planificación	Δ real-vs planificación
Demanda convencional	24	33	-27%
Demanda ciclos	5	17	-71%
Demanda total	29	50	-42%

ciclos combinados, como puede verse en la figura 1. La demanda de gas en ciclos combinados fue en 2.013, un 71% inferior a la que se había previsto en la planificación como consecuencia de un conjunto de circunstancias, entre las que cabe mencionar:

Las decisiones de política energética primando la generación con fuentes renovables o imponiendo el uso de carbón nacional y adicionalmente la importante crisis económica vivida a partir de 2008, que ha afectado tanto al consumo de gas en la industria como a la propia demanda de electricidad y que, indirectamente, afectó también al consumo de gas para la generación eléctrica en España.

Convendremos por tanto que la planificación 2008 – 2016, probablemente condicionada por lo que había sido la evolución de la demanda hasta ese momento, resultó ser excesivamente optimista. Si la citada planificación hubiera sido un mero error en la valoración del consumo de gas, el problema derivado de dicho error hubiera sido poco relevante. Pero por desgracia los errores en la valoración de la demanda acarrearán el desarrollo de infraestructuras insuficientes o redundantes, y nosotros estamos en este segundo caso. Para atender las halagüeñas previsiones, parecía necesario lanzar un plan vinculante de infraestructuras básicas adecuado a la cobertura de una demanda que luego no se produjo. Este Plan consistía en un importante reforzamiento de la red de transporte, de nuevos almacenamientos subterráneos – muy necesarios por razones estratégicas en el sistema español-, y un importantísimo reforzamiento de las plantas de regasificación, con nuevas plantas y mayor capacidad de almacenamiento y regasificación de las existentes.

El reforzamiento indicado no fue solamente el que correspondía a las infladas previsiones de demanda sino que hubo criterios

de diseño de la planificación que condujeron a un aumento por encima del que hubiera sido meramente proporcional a la previsión de demanda. Entre estos criterios cabe destacar:

- La regla de seguridad denominada del “n-1” que consistió en diseñar la capacidad de entrada al sistema de forma que sea capaz de cubrir la indisponibilidad de cualquier infraestructura.
- El diseño de las infraestructuras se realizó para la demanda punta y hay que tener en cuenta que el crecimiento de la demanda se había previsto fundamentalmente en el segmento del gas destinado a ciclos, circunstancia que conducía inexorablemente a requerir grandes capacidades de entrada. A título de ejemplo, en la figura 2, podemos observar la falta de correlación que ha existido entre las previsiones de demanda, las capacidades máximas que se previeron para cubrir las y la realidad.

Es evidente que las previsiones sobre cuál iba a ser el destino de la demanda también influyó de forma sustancial en la planificación y posteriormente en el crecimiento de las infraestructuras.

- Tampoco se tuvo suficientemente en cuenta el cambio de procedencia de las fuentes de aprovisionamiento del sis-

tema derivado de la entrada en servicio del Medgaz que, en principio, se consideraba una infraestructura dedicada a la exportación, comprobándose después que su destino era el mercado interior. Se diseñó por tanto una regasificación para unos volúmenes de gas que en principio se consideraba que sería licuado y que, finalmente, iban a llegar por gasoducto.

En conjunto, todas estas circunstancias provocaron un esfuerzo inversor en infraestructuras básicas durante el periodo 2006 – 2012 del orden de 9.000 millones de euros a un ritmo medio de 1290 millones de euros al año y que, pese a observarse los primeros síntomas de parón industrial, no decreció a partir del 2008 sino que, por el contrario, fue incluso mayor entre 2008 y 2012 que en los años precedentes.

La evolución de los ingresos y costes del sistema y del déficit

El lector que esté familiarizado con el mecanismo de ingresos y retribuciones de nuestro sistema gasista sabrá que los ingresos vienen de los peajes pagados por los agentes que operan en el sistema y las retribuciones, salvo las de distribución, hasta la reforma, estaban completamente relacionadas con el esfuerzo inversor de los transportistas y propietarios de plantas de regasificación y de almacenamientos subterráneos (después de la reforma, aunque sea en menor medida, lo siguen

Figura 2.

	2013 Planificación		2013 Realidad	
	Demanda TWh	Punta GWh/día	Demanda TWh	Punta GWh/día
Ciclos	198	1.386	57	362
Convencional	380	1.514	277	1.154
Total	579	2.901	333	1.441

estando). Es decir, a mayor volumen de infraestructura, mayor coste de retribución y a menor demanda, menor divisor del coste. Si no se tomasen otras medidas, el cociente, que son los peajes aplicados a los agentes, aumenta. Cuando la decisión política es no incrementar los peajes solo caben dos soluciones: o permitir la existencia de déficit hasta que la demanda se recupere, o reducir las retribuciones. Como veremos más adelante, la Administración eligió la segunda opción.

A finales del 2013 se estimaba que el balance económico del año terminaría más o menos equilibrado y ello pese a que la situación de decrecimiento de la demanda seguía manteniéndose, fundamentalmente por el menor uso del gas en la generación eléctrica. Pese a las relevantes inversiones realizadas desde 2006 y la reducción de la demanda descritas, el sistema gasista no sufría al término de dicho ejercicio una situación importante de déficit ya que, como se ha dicho, el año terminaría más o menos equilibrado y solo se arrastraba un déficit acumulado de ejercicios precedentes del orden de 300 millones de euros, escasamente un 10% de los gastos del sistema, cifra que si se compara con la del sector eléctrico era despreciable. En la figura 3 puede apreciarse la evolución del déficit hasta el año 2013.

Pese a que las cifras del balance en el año 2013 no fueron alarmantes (déficit de 28 millones de euros en el año y 326 millones

acumulados hasta ese año), ante el panorama de entrada en producción y, por tanto de inicio de la retribución, de las instalaciones básicas realizadas en los años precedentes y que en el año 2014 significaba una previsión de aumento del gasto del orden de 340 millones de euros, aunque no todo dicho gasto adicional fuese recurrente, se consideró que, si se dejaban las cosas como estaban, el déficit acumulado a final del 2014 llegaría a una cifra del orden de 700 millones de euros y que en años sucesivos, de no recuperarse la demanda, habría un incremento del orden de 300 millones de euros adicionales. Por todo ello, decidió realizar una serie de ajustes en las retribuciones cuyo objetivo debía ser equilibrar el balance económico del sistema y evitar la creación de un problema estructural similar al que se conocía en el sistema eléctrico. Estos ajustes son los que se han conocido como “la reforma del sector gasista”.

La reforma del sistema retributivo del gas

¿En qué consisten los puntos fundamentales de dicha reforma?. Aunque no son fáciles de explicar en unas líneas, los intentaremos desarrollar a continuación:

La primera decisión de la Administración fue realizar una valoración adecuada de la evolución del déficit según hipótesis prudentes de estimación valoración de los

distintos factores que afectaban al balance económico del sistema. Esta evaluación se realizó, en una primera fase, consultando los principales datos del balance a los agentes del sector implicados en las actividades reguladas, y posteriormente, en una segunda fase, a los comercializadores para contrastar la evolución de la demanda.

En dicha evaluación el Ministerio tuvo en cuenta, para el horizonte de los próximos seis años y aplicando criterios conservadores, cuál iba a ser la posible evolución del consumo de gas en los mercados de generación térmica, en la cogeneración, en las nuevas demandas industriales y las nuevas demandas derivadas de las expectativas de crecimiento en los segmentos doméstico y comercial. En la valoración de las nuevas demandas se tuvo en cuenta el impacto derivado de la ley de eficiencia energética.

A la evaluación de la demanda así resultante se aplicaron los valores de peajes vigentes sin actualizar, de manera que, se obtuvieron los ingresos anuales previstos por el sistema hasta el año 2020. Definidos los ingresos era necesario evaluar los costes y en este capítulo se tuvieron en cuenta las retribuciones existentes, los incrementos derivados de la actividad y de la actualización de retribuciones según los marcos vigentes y escenario macroeconómico determinado, la retribución de las infraestructuras comprometidas por el sistema, y los restantes costes del sistema.

Figura 3. Balance de ingresos y gastos del sistema gasista en el periodo 2006/2013

Datos en M€	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2006-2013
Ingresos por peajes	1.751	2.052	2.418	2.550	2.616	2.569	2.990	2.967	69%
Costes (1)	1.976	2.187	2.323	2.608	2.553	2.752	2.987	2.995	52%
Déficit de tarifa anual	-225	-136	95	-58	63	-183	3	-28	-88%
Déficit acumulado (fin de año)	-82	-218	-124	-181	-119	-301	-298	-326	298%

Una vez efectuado el balance que permitía evaluar el déficit, se estaba en condiciones de determinar las medidas que se podrían proponer para atajarlo. Estas medidas se recogieron en el Real Decreto Ley 8/2014:

La gran preocupación del gobierno ha sido asegurar la estabilidad económica y financiera del sistema y de ahí que la primera medida fuera eliminar la actualización automática por inflación de las retribuciones reguladas. El impacto medio de esta medida sobre el conjunto de agentes del sector con retribución regulada se puede evaluar en unos 120 millones de euros anuales.

Se establecieron periodos regulatorios de seis años aunque cada tres años se podrían revisar los parámetros retributivos con excepción de la tasa financiera. El primer periodo empieza en julio del 2014 y termina en diciembre del 2020.

Las actividades de transporte, almacenamiento y regasificación se consideraron actividades de bajo riesgo y, por ello, la tasa de retribución aplicada a los inmovilizados netos equivale a los bonos del tesoro a 10 años más 50 puntos básicos (tasa muy reducida en comparación con la aplicada a otras actividades reguladas como el transporte y la distribución eléctrica donde el premio sobre los bonos es de 200 puntos básicos o a las energías renovables donde se aplican 300 puntos básicos). No obstante, la retribución mencionada en el párrafo anterior se debe complementar con una parte variable ligada a la evolución del uso de las infraestructuras con respecto a unas cifras estándares. La parte variable en transporte y almacenamiento es del orden del 25% de la retribución total de las actividades y en regasificación del orden del 12%.

En conjunto, el ajuste de las retribuciones del transporte, regasificación y almacena-

miento ha supuesto un impacto para la retribución de estas actividades en torno a 125 millones de Euros, y, como se ha visto, la evolución de su retribución dependerá, en parte, del uso de las mismas.

Adicionalmente, en el transporte se ha tomado otra medida para asegurar un desarrollo eficiente de las nuevas infraestructuras. Esta medida consiste en un nuevo modelo retributivo pendiente de definir para los gasoductos de más de 60 bares que no formen parte de la red troncal, y la eliminación de la retribución a los gasoductos de transporte de entre 16 y 60 bares que son necesarios para la expansión de las redes de distribución a nuevas zonas, cuya inversión se deberá recuperar con la retribución del incremento de actividad de distribución que permita.

Si bien en el primer caso el modelo retributivo está pendiente de definir, todo apunta a que el agente que realice la inversión asumirá un mayor riesgo en su retribución por la evolución del uso de la nueva infraestructura, por lo que de esta manera se asegurará que únicamente se realizarán aquellos gasoductos que realmente se vayan a utilizar.

En cuanto a la eliminación de la retribución de los gasoductos de transporte entre 16 y 60 bares, los comúnmente denominados Transportes Secundarios, creemos que esta medida puede tener un impacto negativo en la expansión de la distribución de gas a nuevas zonas que carecen de infraestructura. El agente que acometa su construcción, normalmente un distribuidor interesado en llegar a una nueva zona sin infraestructura, puede encontrarse en la situación que, una vez asumida su inversión, se vea obligado a dejar conectarse al gasoducto de transporte secundario a otros distribuidores que ocuparían las zonas previstas de gasificación, y que se llevarían la retribución correspon-

diente de distribución, por lo que no podría recuperar la inversión realizada en el gasoducto.

Entrando en la **actividad de distribución de gas**, y más concretamente en su modelo de retribución, hay que comenzar por explicar que es un mecanismo completamente distinto del de las otras actividades reguladas, ya sean del sector gasista, como del sector eléctrico o como de cualquier otro sector, ya que el incremento de retribución se venía obteniendo en función de los incrementos de puntos de suministro y de demanda aportados al sistema, y no en función de la inversión realizada como ocurría en las otras actividades reguladas. Por lo tanto, puede afirmarse que antes de la reforma ya existía un modelo eficiente en la distribución ya que sólo se retribuía el resultado y, además, la captación de un nuevo punto de suministro aportaba un ingreso por peajes superior a la retribución que se otorgaba por ese mismo punto de suministro y por el consumo asociado al mismo.

Pese a ello, aunque en la actividad de distribución se ha mantenido el esquema de retribución por incremento de la actividad, el modelo retributivo ha sufrido cambios relevantes, ya sea por el ajuste en la retribución base que se venía percibiendo como por los cambios en la fórmula y en los coeficientes que definen la retribución por la actividad de crecimiento.

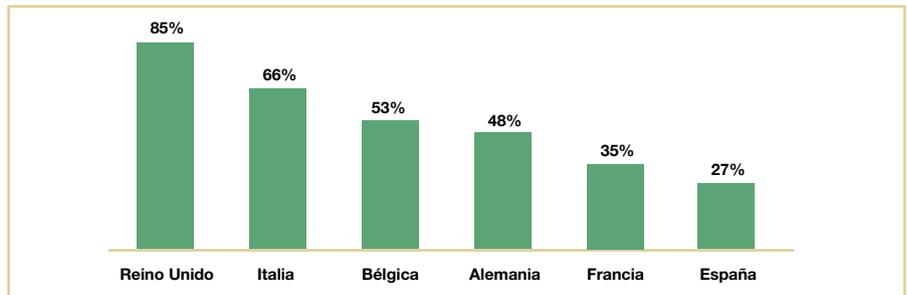
La retribución base de la distribución se ha reducido en 110 millones de euros.

También se han modificado los coeficientes de crecimiento, dando mayor peso a la consecución de incrementos de demanda y menor a la de puntos de suministro. En este aspecto se percibe nuevamente la preocupación ministerial por la estabilidad económica del sistema ya que cuanto mayor

es la demanda asociada a un nuevo punto de suministro, mayor es el diferencial entre ingresos y costes que aporta al sistema.

Para incentivar el desarrollo en nuevas poblaciones, el Real Decreto Ley ha previsto retribuir de forma preferente durante cinco años los puntos de suministro de nuevas poblaciones frente a los de áreas ya gasificadas, aspecto éste perfectamente comprensible. No obstante, creemos que es mejorable la definición de áreas gasificadas, ya que debería haberse excluido de este grupo todas aquellas áreas en las que se inició la gasificación hace menos

Figura 4. Tasa de penetración del gas natural en el sector doméstico español en comparación con otros países de Europa



de cinco años. Hay que tener en cuenta el importante potencial de desarrollo del gas en el sector doméstico que todavía existe

en nuestro país y con los parámetros establecidos para el crecimiento se pretende potenciar esta penetración.

Conclusión

Como conclusión, intentaré hacer una valoración global sobre la reforma del marco retributivo de gas.

Consideramos positivo que antes de las medidas se haya hecho un diagnóstico exhaustivo de la situación y se haya pedido opinión al sector. Esto ha permitido evaluar el problema con bastante precisión. El alcance de los recortes ha sido importante, pero proporcionado al problema. También ha sido equilibrado entre infraestructuras básicas y distribución. El ajuste aunque costoso para los operadores, no ha sido excesivamente traumático, como lo vivido en otras reformas.

Además se ha hecho a tiempo, no se ha esperado, como ha sucedido en el caso del sector eléctrico, a que el problema tuviera una magnitud imposible de abordar.

Nos parece positivo que las actividades reguladas relacionadas con las infraestructuras básicas participen en alguna medida del riesgo de evolución de la demanda. Esto ayudará a que en el largo plazo se propongan proyectos más consistentes, ya que los agentes que deben proponerlos, justamente por su posición en el mercado, conocen mejor que nadie cómo debería evolucionar la demanda.

En el lado negativo y, particularmente dentro de la actividad de la distribución, consideramos que debe recapitarse sobre la definición de nuevas áreas de gasificación, de manera que se haga más amplia y con ello se puedan alcanzar unos objetivos más ambiciosos sin que, en ningún caso, se perjudique la estabilidad financiera del sistema.

Igualmente dentro de la actividad de distribución, consideramos que la eliminación de la retribución del transporte secundario puede impactar negativamente en el crecimiento de la distribución en nuevas zonas, por lo que es necesario tomar medidas adicionales que den algo más de seguridad de recuperación de la inversión a los distribuidores que decidan acometer este tipo de infraestructuras.

En conjunto, consideramos que el Real Decreto Ley 8/2014 es, en lo que afecta al sistema de gas natural, es una norma que transmite seguridad regulatoria durante un periodo prolongado de tiempo. La seguridad regulatoria se basa en la predictibilidad y el Real Decreto Ley deja las reglas del juego bastante claras tanto para las inversiones gasistas existentes como para las que se puedan desarrollar a medio y largo plazo. Esperamos y deseamos que la norma permita elevar el grado de desarrollo del gas en nuestro país. ■