

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA Y MINAS POR LA QUE SE RECONOCEN COMO INVERSIONES CIERTAS ACTUACIONES EN EL ALMACENAMIENTO SUBTERRÁNEO GAVIOTA DURANTE LOS AÑOS 2014 Y 2015

Expediente núm.: INF/DE/098/16

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D^a Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 30 de junio de 2016

En contestación a la solicitud de informe formulada por la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM) sobre el reconocimiento como inversiones de ciertas actuaciones en el almacenamiento subterráneo de Gaviota, propiedad de ENAGAS TRANSPORTE, S.A.U. (ENAGAS), durante los años 2014 y 2015, la Sala de la Supervisión Regulatoria, de acuerdo con la función establecida en el artículo 7.35 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, y con lo dispuesto en el artículo 3.bis.4 de la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, emite el siguiente informe:

1. Antecedentes

El 3 de octubre de 2012, ENAGAS manifestó la necesidad de acometer actuaciones urgentes en el almacenamiento de Gaviota, solicitando autorización administrativa para acometer las mismas y que se garantizase su posterior inclusión en el régimen retributivo del sistema gasista, al amparo de lo establecido en el artículo 3.bis.4 de la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre.

Con fecha 14 de junio de 2013, tiene entrada en la entonces Comisión Nacional de Energía (actualmente CNMC), escrito de la DGPEM solicitando la emisión del preceptivo informe sobre la Propuesta de Resolución por la que se autorizan determinadas actuaciones urgentes en el almacenamiento

subterráneo Gaviota, en concreto los trabajos de ingeniería integral, reparación de la torre de perforación y *workover*¹ del sondeo Gaviota 6.

Visto el alcance de los trabajos de los que se solicita autorización a la DGPEM, y analizados los anexos I y II de la Orden ITC/3995/2006, esta Comisión concluyó, en su informe² sobre la Propuesta de la DGPEM, que las actuaciones relativas a la reparación de la torre de perforación y el *workover* tenían carácter de mantenimiento, reparación y conservación de las instalaciones existentes, no estando además estos trabajos sometidos al requisito de autorización previa previsto en el artículo 7 del Real Decreto 1804/2007, de 28 de diciembre, sobre Concesión de Explotación al almacenamiento subterráneo Gaviota.

En línea con el informe de esta Comisión, la DGPEM, finalmente resolvió el 2 de diciembre de 2013, declarando, en síntesis, que las actuaciones relativas a la puesta en seguridad del sondeo Gaviota 6 (reparación de la torre de perforación para cambiar la completación del sondeo, incluyendo el tubing, packer de producción, válvula de fondo y Christmas Tree) tenían carácter de mantenimiento, reparación y conservación de las instalaciones existentes, siendo además una obligación del titular que no cabe encuadrar al amparo del artículo 3.bis.4 de la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre.

Con fecha 15 de octubre de 2015, tiene entrada en esta Comisión escrito de ENAGAS presentando los costes de O&M de los almacenamientos subterráneos de Serrablo, Gaviota y Yela correspondientes al ejercicio 2014. A dicho escrito se adjunta la correspondiente documentación, y a tal efecto, esta Comisión elabora su Propuesta de retribución de los costes de operación y mantenimiento (O&M) del año 2014, de los almacenamientos subterráneos Serrablo, Gaviota y Yela, propiedad de ENAGAS³. Entre los costes declarados por ENAGAS, como costes no recurrentes, y tenidos en cuenta por esta Comisión para el cálculo de la retribución 2014 por costes de O&M, se encuentran **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, en concepto de reparación de la torre de perforación y *workover* del sondeo Gaviota 6, si bien los citados costes no se corresponden previsiblemente con la totalidad de los trabajos para el citado *workover*, puesto que los mismos finalizan en mayo de 2015.

Con fecha de 31 de mayo de 2016, tiene entrada en esta Comisión, escrito de la DGPEM de 18 de mayo de 2016, requiriendo la emisión del preceptivo informe en relación a la Propuesta de la DGPEM por la que se reconocen como

¹ Trabajos de intervención en los elementos de los pozos de gas o petróleo para su renovación.

² Informe sobre la propuesta de Resolución de la DGPEYM por la que se autorizan determinadas actuaciones urgentes en el Almacenamiento Subterráneo «Gaviota» propiedad de «ENAGAS TRANSPORTE, S.A.U.», aprobado por su Sala Regulatoria con fecha 24 de octubre de 2013.

³ Informe aprobado por la Sala de Supervisión Regulatoria de esta Comisión, con fecha 2 de junio de 2016.

inversiones ciertas actuaciones en el almacenamiento subterráneo Gaviota durante los años 2014 y 2015, en concreto los mencionados trabajos de puesta en seguridad del sondeo Gaviota 6 (reparación de la torre de perforación para posteriormente cambiar la completación del sondeo, lo cual incluye el tubing, el packer de producción, la válvula de fondo y el Christmas Tree).

2. Habilitación competencial

Corresponde a esta Comisión emitir informe preceptivo sobre la Propuesta de la DGPEM por la que se reconocen como inversiones ciertas actuaciones en el Almacenamiento Subterráneo Gaviota durante los años 2014 y 2015, en virtud de las funciones cuyo ejercicio le atribuye el artículo 7.35 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, *de creación de la CNMC*, y por el artículo 3.bis.4 de la Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, *por la que se establece la retribución de los almacenamientos subterráneos de gas natural incluidos en la red básica*.

Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para emitir el presente informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, así como el artículo 14.1.b) de su Estatuto Orgánico.

3. Normativa de aplicación

La Disposición Adicional Cuarta de la Ley 12/2007, de 2 de julio, declara expresamente que Gaviota y Serrablo tendrán la consideración de almacenamientos incluidos en la red básica del sistema gasista.

El Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto, *por el que se regula el acceso de terceros a las instalaciones gasistas y se establece un sistema económico integrado del sector del gas natural*, dispone en su artículo 15 que *“las actividades reguladas destinadas al suministro de gas natural serán retribuidas económicamente en la forma dispuesta en el presente Real Decreto con cargo a las tarifas, los peajes y cánones”*.

La Orden ITC/3995/2006, de 29 de diciembre, *por la que se establece la retribución de los almacenamientos subterráneos de gas natural incluidos en la red básica*. El artículo 3. bis.4 establece que se podrá solicitar la inclusión en el régimen retributivo de inversiones para reposición de elementos de inmovilizado que hayan finalizado su vida útil o que sea necesario acometer por razones técnicas debiendo ser aprobado por resolución de la DGPEM, previo informe de esta Comisión. Asimismo, su Anexo I detalla los elementos de inversión susceptibles de ser reconocidos como instalaciones afectas a almacenamientos subterráneos, y su Anexo II, recoge la plantilla de costes de O&M con sus instrucciones de cumplimentación.

El Real Decreto 1804/2007, de 28 de diciembre, *por el que se convierte parte de las concesiones de explotación de hidrocarburos Gaviota I y Gaviota II*,

situadas en el mar Cantábrico frente a las costas de la provincia de Vizcaya, en una concesión de explotación de almacenamiento subterráneo de hidrocarburos. El artículo 7 de este Real Decreto indica que la modificación y construcción de instalaciones que requiera el almacenamiento deberá ser autorizada por la DGPEM.

El Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, *de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, y la Ley 18/2014, de 15 de octubre, *de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia*, que convalida modificando parcialmente este último. En el artículo 64 de la Ley, se procede al reconocimiento del déficit acumulado del sistema gasista a 31 de diciembre de 2014, que está siendo soportado por los sujetos del sistema de liquidaciones, estableciéndose que 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.

Adicionalmente, la Disposición Adicional Segunda de la Ley 8/2015, de 21 de mayo, establece que para los almacenamientos subterráneos de carácter básico que se incluyan en el régimen retributivo durante el año 2015, las cantidades pendientes de reconocer, devengadas durante el periodo comprendido entre la fecha de puesta en servicio provisional y el 31 de diciembre de 2014, se incluirán en la liquidación definitiva del ejercicio 2014.

La Orden IET/2736/2015, de 17 de diciembre, *por la que se establecen los peajes y cánones asociados al acceso de terceros a las instalaciones gasistas y la retribución de las actividades reguladas para el 2016.* En su Disposición transitoria tercera establece el tipo de interés provisional para el eventual déficit acumulado a 31 de diciembre de 2014, que será del 1,700 por ciento.

4. Descripción de la Propuesta de la DGPEM

La Propuesta considera que concurren las circunstancias necesarias para cambiar el tratamiento retributivo de los gastos realizados para la puesta en seguridad del sondeo Gaviota 6, por su volumen de inversión y su excepcionalidad, y establece que los citados trabajos tienen la consideración de inversión retribuable, en vez de ser retribuidos como costes operación y mantenimiento, según estableció la Resolución de la DGPEM de 2 de diciembre de 2013.

Las actuaciones objeto de reconocimiento como inversiones son los trabajos⁴

⁴ “Proyecto de solicitud de autorización de instalaciones para inversiones de reposición y actualización tecnológica en plataforma Gaviota y Planta de Bermeo”, de febrero de 2013, visado con nº VV 47, delegación de Castilla La Mancha por el Colegio Oficial de Ingenieros de Minas de Levante, siendo el autor del proyecto D. Rafael Moreno García, nº de Colegiado 409

de puesta en seguridad del sondeo Gaviota 6, consistentes en:

- Reparar la torre de perforación.
- Cambiar la *completación* del sondeo Gaviota 6 (*workover*), lo que incluye:
 - El *tubing*.
 - El *packer* de producción (sello entre conductos)
 - La válvula de fondo.
 - El *Christmas Tree* (válvulas de control de flujos)

A estos efectos, la Propuesta establece para dicha inversión una vida útil regulatoria de 20 años y la obligación a ENAGAS de presentar un informe técnico emitido por una entidad independiente de reconocido prestigio y firmado por técnico facultativo competente, que acredite la fecha en que las actuaciones han concluido así como que se han realizado de acuerdo con la normativa y prescripciones aplicables. Asimismo, se indica que la fecha de inicio del devengo de los derechos retributivo se establecerá previa justificación del promotor.

5. Consideraciones de la CNMC

5.1 Sobre el carácter de las actuaciones o trabajos de reparación y de *workover*

Según el informe de esta Comisión de 24 de octubre de 2013, sobre la autorización de ciertas actuaciones urgentes en Gaviota, y con lo dispuesto en la resolución de la DGPEM, de 2 de diciembre de 2013, cabe resaltar y reiterar, que las actuaciones objeto de la Propuesta tienen el carácter de mantenimiento, reparación y conservación, y no de inversión como recoge la Propuesta.

La retribución de los almacenamientos subterráneos incluidos en la red básica se rige por lo establecido en el Anexo XI de la Ley 18/2014 y en la Orden ITC/3995/2006. En concreto, la retribución anual se compone de dos términos, la retribución por disponibilidad (RD) y la retribución por continuidad de suministro (RCS).

La RD a su vez se compone de dos términos: los costes de inversión y los costes de operación y mantenimiento. Los costes de inversión retribuirán la amortización de la inversión realizada y los costes de retribución financiera.

El Anexo I de la Orden ITC/3995/2006, indica los elementos de inversión susceptibles de ser reconocidos como instalaciones afectas a los

de dicho Colegio. En dicho proyecto, la adecuación de la torre y la realización del *workover* viene presupuestado en dos anualidades con los importe de [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

almacenamientos subterráneos, entre los que no figuran los trabajos de *workover*.

Por otro lado, la retribución anual de los costes de O&M de cada almacenamiento subterráneo tendrá dos términos: uno correspondiente a costes indirectos y otro correspondiente a costes directos. El Anexo II de la citada Orden ITC/3995/2006 describe los costes e ingresos asociados a los costes de O&M de los almacenamientos subterráneos, distinguiendo entre costes directos e indirectos, fijos y variables, y recurrentes y no recurrentes.

En particular, el citado Anexo II menciona que se consideran “*Gastos/Ingresos Recurrentes*” aquellas partidas constantes en la explotación del almacenamiento. Por su parte, se consideran “*Gastos/ingresos No Recurrentes*” las actuaciones puntuales, para las cuales se señala expresamente como ejemplo, las actuaciones de *workover*, ya sean plurianuales o intranuales. Igualmente se señalan los costes o ingresos extraordinarios.

Por lo tanto, técnicamente no tiene sentido el considerar las actuaciones objeto de la Propuesta como inversiones, máxime teniendo en cuenta que este análisis ya se efectuó y declaró, tanto por parte de esta Comisión⁵, como por parte de la DGPEM⁶ como actuaciones para el mantenimiento, reparación y conservación del almacenamiento Gaviota.

5.2 Sobre la situación administrativa de los trabajos

Las actuaciones objeto de retribución carecen de autorización administrativa previa, porque, según estableció la DGPEM en su resolución de 2 de diciembre de 2013, no se consideró necesario. Del mismo modo, carecen igualmente del acta de puesta en marcha.

En cuanto a la autorización administrativa, señalar que según el artículo 7 del Real Decreto 1807/2007, sobre Concesión de Explotación del almacenamiento subterráneo Gaviota, la modificación y construcción de instalaciones que requiera el almacenamiento deberá ser autorizada por la DGPEM.

En cuanto al acta de puesta en marcha, según la normativa vigente, ésta es un elemento imprescindible para la inclusión de una instalación en el Régimen Retributivo del Sistema gasista. De hecho, en el artículo 16, relativo a la retribución de las actividades de regasificación, almacenamiento y transporte, del Real Decreto 949/2001, se hace alusión directa a la fecha de puesta en marcha, para la determinación de los costes de inversión. Por otro lado, ha de

⁵ Informe sobre la propuesta de Resolución de la DGPEM por la que se autorizan determinadas actuaciones urgentes en el Almacenamiento Subterráneo «Gaviota» propiedad de «ENAGAS TRANSPORTE, S.A.U.», aprobado por su Sala Regulatoria con fecha 24 de octubre de 2013.

⁶ Resolución de la DGPEM de 2 de diciembre de 2013

señalarse como ejemplo concreto para las instalaciones afectas a los almacenamientos subterráneos, que según el artículo 6.1 f) de la Orden ITC/3995/2006, el acta de puesta en marcha ha de entregarse para la inclusión de las inversiones en el sistema retributivo.

En consecuencia, no concurren las autorizaciones que posibilitarían considerar los trabajos de puesta en seguridad del sondeo Gaviota 6 como inversiones.

5.3 Sobre hechos anteriores asimilables

La aplicación de la normativa a este tipo de casos, tiene precedentes, pues actuaciones de este tipo ya han sido tenidas en cuenta para la elaboración o determinación de los costes de operación y mantenimiento de almacenamientos subterráneos.

En concreto, al almacenamiento de Gaviota se le han reconocido costes de actuaciones tipo *workover* u otras actuaciones plurianuales como costes no recurrentes, destacando los del año 2009⁷, con **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**. Ninguna de estas actuaciones fue reconocida como inversión, de hecho, fueron incluidas en informe de esta Comisión sobre los costes de O&M de los almacenamientos subterráneos⁸, informe que fue tenido en cuenta por el Ministerio de Industria Energía, y Turismo (MINETUR) a la hora de fijar los valores unitarios de los costes definitivos de O&M de los almacenamientos de Serrablo y Gaviota para los años 2007 y 2008 y de los provisionales para los años 2009, 2010 y 2011⁹.

5.4 Sobre el coste para el sistema gasista

En este apartado se analizan las diferencias en costes para el sistema gasista que puede suponer la retribución de la reparación de la torre y el *workover* del sondeo Gaviota 6, si se reconocen como inversión según propuesta de la DGPEM (CASO A), o si se hace como costes de O&M según considera la CNMC (CASO B). Para ello se han hecho las siguientes hipótesis simplificadoras:

- Se analizan los costes desde el 2014 (año de comienzo de devengo de los costes en caso de O&M), y hasta 2036 (año de finalización de los devengos en caso de inversión, considerando los 20 años establecidos por la normativa). La fecha de puesta en marcha considerada, y por tanto el

⁷ Existen también otros importes como **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** en 2006 y **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** en 2008.

⁸ “Propuesta de retribución de los costes de operación y mantenimiento, fijos y variables, para los almacenamientos subterráneos de Gaviota y Serrablo en los años 2007, 2008, 2009 y 2010”, aprobado el 18 de marzo de 2010.

⁹ Valores publicados en la Disposición Adicional primera de la Orden ITC/3128/2011, de 17 de noviembre, por la que se regulan determinados aspectos relacionados con el acceso de terceros a las instalaciones gasistas y la retribución de las actividades reguladas.

inicio de devengo, es la del 4 de mayo de 2015 (fecha de finalización de los trabajos según la Propuesta).

- Para calcular la retribución se tendrá en cuenta el importe correspondiente al *workover*, que una vez deducidos costes no reconocibles, y sumadas las cantidades 2014 y 2015 es de **[INICIO CONFIDENCIAL]**¹⁰**[FIN CONFIDENCIAL]**.
- En el caso A se tendrá en cuenta como inversión, por lo que para calcular los costes de O&M se emplean para el 2014 los cálculos efectuados para el informe de los costes O&M 2014, de 2 de junio de 2016, detrayendo **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** del valor del coste directo auditado 2014.

En el caso B, si se tendrá en cuenta como coste de O&M, por lo que la retribución por inversión asociada será cero, y el coste de O&M para 2014 será el propuesto por la CNMC en dicho informe.

- Para el cálculo de los costes de 2015, hay que tener en cuenta que en el caso A, para ese año y siguientes se consideran como costes de O&M los mismos costes indirectos y costes directos auditados que en 2014 y que figuran en el Informe sobre costes de O&M 2014, de 2 de junio de 2016 (en los valores auditados se ha deducido los **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** del 2014).

En el caso B, se utilizarán estos mismos valores pero para el año 2016 y siguientes, ya que en 2015 hay que tener en cuenta los **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** a añadir al coste auditado de 2015, siendo por tanto sólo para 2015 y sólo en este caso, los costes directos más altos.

- Se aplica la metodología retributiva vigente: Anexo XI de la Ley 18/2014 y Disposición Adicional Sexta de la Orden ITC/3995/2006. Además, para la aplicación de la metodología a los anteriores valores, se considera que no se aplicará ninguna actualización en línea con la filosofía de la Ley 18/2014.
- No se tiene en cuenta el posible efecto del pago del déficit acumulado por el sistema de liquidaciones a 31 de diciembre de 2014.
- Tampoco se tiene en cuenta el efecto que pueda haber a favor de ENAGAS por la retribución por continuidad de suministro (RCS).

En la siguiente tabla se recogen los costes calculados para los dos casos considerados A y B.

¹⁰ Resultado de sumar **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** del importe 2014 (según el informe CNMC de costes de O&M 2014), y **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** del importe presupuestado para 2015 (aún no existe informe de auditoría).

[INICIO CONFIDENCIAL]

Tabla 1. Simulación teórica de los costes para el sistema según reconocimiento como inversión (CASO A) o como O&M (CASO B).

[FIN CONFIDENCIAL]

Como se puede observar, para el periodo considerado 2014-2036, hay un mayor costo para el sistema gasista en el CASO A que en CASO B, estimado en 6.797.141 €, consecuencia del pago de los intereses que se generan al considerar el gasto como una inversión.

En virtud de cuanto antecede, la Sala de Supervisión regulatoria,

ACUERDA

Emitir informe desfavorable en relación con la Propuesta de la DGPEM por la que se reconoce como inversiones, a los efectos de su retribución, ciertas actuaciones en el almacenamiento subterráneo Gaviota durante los años 2014 y 2015, conforme a las consideraciones realizadas en el presente informe y, en particular, en su apartado 5.