



Comisión

Nacional

de Energía

**INFORME 37/2006 DE LA CNE SOBRE
LA PROPUESTA DE ORDEN, DEL
MINISTERIO DE INDUSTRIA,
TURISMO Y COMERCIO, POR LA QUE
SE ESTABLECE LA RETRIBUCIÓN
DE LAS ACTIVIDADES DE
REGASIFICACIÓN PARA EL AÑO
2007**

21 de diciembre de 2006

ÍNDICE

1	PREÁMBULO.....	2
2	ANTECEDENTES.....	3
3	CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN.....	7
3.1	Consideraciones sobre la falta de transparencia en la revisión de la metodología de retribución y la premura para la recepción de comentarios y elaboración del informe de la CNE.	7
3.2	Consideraciones sobre la inseguridad jurídica de los sujetos que realizan actividades de regasificación.	8
3.3	Consideraciones sobre los cambios propuestos por la nueva Orden de Retribución de la regasificación.....	9
4	CONCLUSIONES.....	13

INFORME 37/2006 DE LA CNE SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN, DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO, POR LA QUE SE ESTABLECE LA RETRIBUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DE REGASIFICACIÓN PARA EL AÑO 2007

De conformidad con la Disposición Adicional Undécima, apartado tercero, función cuarta, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y con el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión de 21 de diciembre de 2006, ha acordado emitir el presente

INFORME

1 PREÁMBULO

Con fecha 13 de diciembre de 2006 tuvo entrada en la Comisión Nacional de Energía escrito de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, solicitando informe con carácter de urgencia sobre las cinco propuestas siguientes de Orden Ministerial:

1. Propuesta de Orden Ministerial por la que se establece la retribución de determinadas actividades reguladas del sector gasista.
2. Propuesta de Orden Ministerial por la que se establecen las tarifas de gas natural y gases manufacturados por canalización, alquiler de contadores y derechos de acometida para los consumidores conectados a redes de presión de suministro igual o inferior a 4 bar.
3. Propuesta de Orden Ministerial por la que se establecen los peajes y cánones asociados al acceso de terceros a las redes de instalaciones gasistas.
4. Propuesta de Orden Ministerial por la que se establece la retribución de las actividades de regasificación.
5. Propuesta de Orden Ministerial por la que se establece la retribución de los almacenamientos subterráneos de gas natural incluidos en la red básica.

El citado escrito viene acompañado de las referidas propuestas de Órdenes Ministeriales, así como de las correspondientes memorias explicativas y/o justificativas.

La Propuesta de Orden que es objeto de este Informe fue remitida a la CNE para que, de acuerdo con lo establecido en el apartado tercero de la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, emitiera el correspondiente informe preceptivo.

Asimismo, se remitió al Consejo Consultivo de Hidrocarburos la Propuesta de Orden objeto de este Informe, celebrándose el día 19 de diciembre la sesión presencial del Consejo Consultivo de Hidrocarburos relativa a la misma.

Se han recibido comentarios por escrito de los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos relacionados en el Anexo, que han sido tenidos en consideración en la elaboración de este informe.

2 ANTECEDENTES

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, *del Sector de Hidrocarburos*, configura el marco jurídico del sector de hidrocarburos, estableciendo las bases de funcionamiento del sistema gasista y de los distintos sujetos que actúan en el mismo. En particular, el artículo 60 establece que la regasificación de gas natural tiene carácter de actividad regulada, teniendo la planificación tanto de las instalaciones integrantes de la red básica de gas natural como de la capacidad de regasificación total necesaria para el abastecimiento del sistema carácter obligatorio, según el artículo 4.

El Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, *de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios*, estableció que el Gobierno mediante Real Decreto aprobaría un sistema económico integrado del sector del gas natural, que incluyera el modelo para el cálculo de las tarifas para el gas natural y de los peajes y cánones aplicables al uso por terceros de la red gasista, el sistema para determinar la remuneración que corresponda a cada uno de los titulares de las instalaciones gasistas y

el procedimiento de reparto de los ingresos totales entre los distintos agentes que actúan en el sector gasista.

En lo relativo al régimen de retribución de las actividades reguladas, 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 de gas natural*, sienta las bases para el nuevo sistema, identificando las actividades reguladas incluidas en el régimen económico con derechos de cobro, por el desarrollo de su actividad, que garanticen la adecuada rentabilidad y recuperación de las inversiones, así como la adecuada retribución de los costes de explotación. En particular, en su artículo 15 establece que las actividades reguladas destinadas al suministro de gas natural serán retribuidas económicamente en la forma dispuesta en el citado Real Decreto con cargo a las tarifas, los peajes y los cánones; y los artículos 16.6, 19.2, 20.5, 22.3, y 23 del citado R.D. 949/2001 hacen referencia a que el Ministerio de Economía, previo informe de la CNE, establecerá antes del 31 de enero de cada año, la retribución respectiva de: los costes fijos de la actividad de regasificación, almacenamiento, transporte y distribución para cada empresa o grupo de empresas para ese año, así como los valores concretos de los parámetros para el cálculo de la parte variable que les corresponda; los costes de la actividad de gestión de compraventa por los transportistas; los costes de la actividad de distribución que corresponda a cada empresa o grupo de empresas; la actividad de suministro de gas a tarifa a las empresas distribuidoras, y la actividad del Gestor Técnico del Sistema.

La Orden ECO/301/2002, de 15 de febrero, *por la que se establece la retribución de las actividades reguladas del sector gasista para el año 2002*, determina la retribución y el método de cálculo de la mencionada retribución anual de las actividades reguladas del sector gasista.

La Orden ECO/30/2003, de 16 de enero, actualiza para el año 2003, y sin grandes cambios de fondo, la retribución, los parámetros, los coeficientes y los valores unitarios de las actividades reguladas del sector del gas natural, que habían sido recogidos en la Orden ECO/301/2002, de 15 de febrero.

La Orden ECO/31/2004, de 15 de enero, actualiza la retribución de las actividades reguladas del sector gasista para el año 2004, así como los parámetros, los coeficientes y valores unitarios de las actividades reguladas del sector del gas natural, que habían sido recogidos en las Órdenes anteriores. Esta Orden, asimismo, desarrolla el procedimiento para la inclusión de nuevas instalaciones gasistas que hayan sido autorizadas de forma directa, determina la forma de cálculo de la retribución de las instalaciones de características técnicas especiales y de las ampliaciones de las instalaciones existentes, y fija los criterios para el cálculo de la retribución de dichas instalaciones específicas de distribución que permiten el acceso a nuevos núcleos de población.

La Disposición Final Primera del RD 1716/2004, de 23 de julio, *por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la incorporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos*, modifica los párrafos a y b, del apartado 2, del artículo 29 (peajes de regasificación, transporte y distribución), del Real Decreto 949/2001.

La Orden ITC/102/2005, de 28 de enero, actualiza para el año 2005 la retribución, los parámetros, los coeficientes y los valores unitarios de las actividades reguladas del sector del gas natural. Además, en esta Orden se introducen los siguientes cambios adicionales: en relación con las mermas en redes de distribución, el coeficiente para el cálculo de las mismas se reduce del 2% al 1% para redes a presión inferior a 16 bar – salvo para los suministros a partir de plantas satélite de GNL o gas manufacturado – y a cero para suministros a presión superior a 16 bar, salvo en casos justificados; se redefine la retribución de las estaciones de regulación y medida y de los costes de explotación de ampliaciones en instalaciones de transporte, regasificación y almacenamiento; se introduce una nueva disposición en relación con el procedimiento de solicitud y reconocimiento de retribución específica de instalaciones de distribución; y, como última novedad, se establece la valoración de nuevas operaciones comerciales como el trasvase de GNL de planta a buque, de buque a buque o la puesta en frío de buques.

Posteriormente, el Real Decreto 942/2005, de 29 de julio, *por el que se modifican determinadas disposiciones en materia de hidrocarburos*, modifica los artículos 19, 20, 22 y 23 del RD 949/2001, adelantando la fecha límite para la publicación de las órdenes

ministeriales de retribución, tarifas y peajes al 1 de enero de cada año, así como su artículo 24, adelantando igualmente un mes – de antes del 1 de diciembre a antes del 1 de noviembre – la fecha límite para los envíos de información a la DGPEM que deben realizar las empresas transportistas, distribuidoras y el Gestor Técnico del Sistema previos al cálculo de la retribución, las tarifas y los peajes para cada año.

La Orden ITC/3126/2005, de 5 de octubre, *por la que se aprueban las normas técnicas del sistema gasista*, que entró en vigor el día 1 de noviembre de 2005, y es de obligado cumplimiento para el GTS, los titulares de las instalaciones gasistas, los usuarios de las mismas y los consumidores.

La Orden ITC/3655/2005, de 23 de noviembre, *por la que se modifican la Orden ECO/31/2004 (...), la Orden ITC/103/2005, (...), la Orden ITC/104/2005 (...) y la Orden ECO/2692/2002 (...)*, traslada los adelantos de las fechas límite para las obligaciones de información al MITYC, realizados en el RD 942/2005, a los artículos 15 y 26 de la Orden ECO/31/2004, incluyendo, además, a la Comisión Nacional de Energía como codestinatario (junto al MITYC) de los citados envíos de información.

Por último, la Orden ITC/4099/2005, de 27 de diciembre, *por la que se establece la retribución de las actividades reguladas del sector gasista*, establece para el año 2006 la retribución, los parámetros, los coeficientes y los valores unitarios de las actividades reguladas del sector del gas natural, introduciendo los siguientes cambios: se incorpora un listado de municipios con retribución específica acreditada; la cuantía de la retribución provisional se iguala a los costes de explotación; se habilita un procedimiento para retribuir la inversión en la compra del gas natural con destino al nivel mínimo de llenado de los tanques de las plantas de regasificación y de los gasoductos de la red de transporte por parte de las compañías transportistas, se reconoce el coste del plan invernal en las retribuciones al Gestor Técnico del Sistema; se reduce la retribución de las empresas distribuidoras por los clientes con un consumo anual superior a 5.000.000 kWh que no dispongan de sistemas de teled medida; se reduce la retribución de las empresas distribuidoras por los consumos industriales suministrados a menos de 4 bar a los que se les aplica la tarifa del grupo 2; y se actualizan los coeficientes de cálculo.

Este año se introduce como novedad que las retribuciones de las actividades de regasificación y almacenamiento subterráneo van a ser reguladas por dos órdenes diferentes debido a la aplicación de un procedimiento de cálculo nuevo.

La Propuesta de Orden que se analiza realiza un cambio sustancial en el procedimiento de cálculo de la retribución de la actividad de regasificación y en los valores unitarios de la actividad de regasificación.

3 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN

3.1 Consideraciones sobre la falta de transparencia en la revisión de la metodología de retribución y la premura para la recepción de comentarios y elaboración del informe de la CNE.

La orden ECO/301/2002, de 15 de febrero, en desarrollo del Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto, estableció un sistema para el cálculo de la retribución de las actividades reguladas del sector gasista. Además, el Real Decreto 949/2001 establece que los sistemas de actualización de las retribuciones se fijarán para períodos de cuatro años, procediéndose en el último año de vigencia a una revisión y adecuación a la situación prevista para el próximo período.

Tal y como indica la memoria de la Propuesta de resolución, y habiendo transcurrido cuatro años desde que se definiera el sistema de cálculo de las retribuciones a la actividad de regasificación, la presente orden realiza una revisión del modelo retributivo de estas instalaciones.

La revisión del modelo de retribución se ha realizado sin la participación o consulta de los agentes del sector gasista.

Dada la trascendencia económica que puede tener la revisión de la metodología de retribución en los sujetos que realizan actividades de regasificación, hubiera sido

necesario que los análisis y estudios para la elaboración del modelo de retribución se hubieran realizado con mayor transparencia y con tiempo necesario para que pudieran ser debatidos y analizados con tranquilidad por los todos agentes que operan en el sector gasista.

El envío de esta propuesta para que sea informada mediante el trámite de urgencia impide la realización de un análisis de profundidad sobre los cambios propuestos, tanto por parte de los agentes del sector representados en el Consejo Consultivo de Hidrocarburos, como por parte de esta Comisión.

3.2 Consideraciones sobre la inseguridad jurídica de los sujetos que realizan actividades de regasificación.

La propuesta de Orden regula la nueva metodología de retribución para las actividades de regasificación, metodología que se va a emplear para el cálculo de la retribución correspondiente al año 2007.

Debe resaltarse que la nueva metodología puede tener un impacto económico significativo sobre la rentabilidad de las inversiones de regasificación. Este impacto económico afecta también a las inversiones ya realizadas, a las que se aplicará la nueva metodología.

Las variaciones en la metodología de retribución no fueron anunciadas ni debatidas con los agentes afectados, por lo que no pudieron ser tenidas en cuenta para la toma de decisiones de inversión.

El efecto de la falta de transparencia en la elaboración y debate del modelo de retribución, y, en particular, el impacto en la retribución de las inversiones en regasificación ya realizadas, supone un incremento en la inseguridad jurídica de los agentes que realizan esta actividad.

3.3 Consideraciones sobre los cambios propuestos por la nueva Orden de Retribución de la regasificación

El sistema de retribución que propone la Orden supone un cambio sustancial en el sistema establecido en la Orden ITC/4099/2005. A continuación, se analizan las novedades que introduce la propuesta de Orden Ministerial.

- 1 Se establece una retribución anual que se compone de tres factores: la amortización de las inversiones realizadas, la retribución financiera de dichas inversiones, y la recuperación de los costes de operación y mantenimiento.
- 2 Se elimina el factor de 0,75 que afecta a la recuperación de las inversiones de las plantas.
- 3 Para el cálculo de la retribución financiera, se tienen en cuenta únicamente la inversión neta, descontando la parte ya amortizada. El tipo de interés se fija en 300 puntos básicos sobre los bonos del estado (en el modelo actual se incrementa en 150 puntos básicos). Este tipo de interés fijo se aplicará para toda la vida útil de la instalación.
- 4 Para el cálculo de las nuevas inversiones en instalaciones de regasificación realizadas por los agentes, se revisan los valores unitarios de referencia, actualizándolos de acuerdo con la propuesta realizada en el estudio de la CNE. Si la inversión real auditada es inferior a los costes unitarios, se reconoce al transportista el 50 % del ahorro de costes.
- 5 Los costes de operación y mantenimiento se dividen en costes fijos y variables, tomando como referencia los costes reales, y por lo tanto, eliminando la prima por utilización.
- 6 Se establece una retribución a la inversión por aquellos elementos de inmovilizado que continuaran en operación una vez que su vida útil hubiera finalizado, en concepto de extensión de vida útil, calculado como el 50 % del valor de la amortización y la retribución financiera del último ejercicio.

A continuación, se realiza un análisis comparativo del modelo de retribución vigente desde 2002 y las diferencias con la propuesta de orden remitida para informe.

a) Modelo de retribución vigente desde 2002.

Los valores retributivos y particularmente los valores unitarios de inversión objeto de actualización fueron fijados para el primer ejercicio de vigencia del actual modelo retributivo (año 2002) utilizando el valor de libros actualizado menos las subvenciones.

En las instalaciones puestas en servicio a partir de 2002, la inversión a retribuir se calcula según un baremo de costes estándares de inversión en infraestructuras.

La retribución de la inversión de la actividad de regasificación, a diferencia de la retribución de la inversión en el resto de actividades de transporte, sí depende del grado de utilización. Si su factor de carga alcanza un 75% ingresará el 100% de la retribución de la inversión; si lo supera, recibe más, y si no llega al 75 %, recibe una retribución inferior.

Durante la vida útil de una instalación, la retribución anual será la inicial actualizada por un índice de precios y un factor de eficiencia. Cuando se acaba la vida útil de una instalación pero sigue estando operativa, la retribución por la inversión se reduce en un 50 %.

Costes de inversión (n) = Amortización (n) + Retribución inversión reconocida (n)

La retribución anual de una empresa será la retribución reconocida el año anterior, actualizada por un índice de precios y un factor de eficiencia, a la que se suma la retribución de las nuevas instalaciones

*Retribución anual de una empresa (n+1) = Retribución anual (n) * (1 + IPH * f) +
Retrib nuevas inversiones*

IPH: semisuma del IPC e IPRI

f : Factor de eficiencia (no puede ser mayor de 0,85). En los últimos años f = 0,85

La tasa de retribución fijada en el modelo vigente es de 150 puntos básicos sobre el tipo de interés de las obligaciones a 10 años.

Tasa de retribución = [Tipo interés de las obligaciones (10 años)+ 1,5 puntos porcentuales]

Para 2006 la tasa de retribución es de 6,51 %

b) Nuevo modelo de retribución propuesto para 2007.

La principal novedad del nuevo modelo de retribución es que establece una diferenciación de los tres factores que componen la retribución anual de la actividad de regasificación, es decir, la amortización de las inversiones realizadas, la retribución financiera de dichas inversiones, y la recuperación de los costes de operación y mantenimiento.

- En relación con la amortización de las inversiones reconocidas, se mantiene el criterio de amortización anual fijo para toda la vida útil de la instalación.
- En relación con la retribución financiera de las inversiones, la nueva metodología aplica la tasa de retribución sobre la inversión neta pendiente de amortizaciones, es decir, para el cálculo de dicha retribución financiera no se tienen en cuenta la parte de los activos ya amortizados.

También se elimina el crecimiento de la retribución financiera ligado al crecimiento del IPH.

Este cambio de metodología provoca una disminución de la retribución financiera asignada a la actividad de regasificación.

- Se incrementa la tasa financiera de retribución, que se fija en el valor de las Obligaciones del Estado a 10 años, más 300 puntos básicos, que se fijan en el momento de reconocimiento de la inversión y se mantienen durante toda la vida útil de la instalación. La tasa de retribución fijada en el modelo vigente es de 150 puntos básicos sobre el tipo de interés de las obligaciones a 10 años.

Por lo tanto, este cambio de metodología supone un incremento de 150 puntos básicos en la tasa de retribución financiera asignada a la actividad de regasificación.

- La retribución financiera para las instalaciones con retribución reconocida a 31 de diciembre de 2006 se fija en 6,80 para toda la vida útil de la instalación.

Adicionalmente, la memoria de la Orden asigna 9 puntos básicos adicionales, equivalentes al coste que pudiera tener una eventual permuta financiera de tipos de interés variables a fijos, con el fin de permitir a las empresas adaptarse a las condiciones establecidas en la presente Orden.

- Se elimina el factor de 0,75 que afecta a la recuperación de las inversiones de las plantas. Esta modificación tiene un efecto positivo para las plantas que se encontraban con niveles de utilización inferiores al 75 % y un efecto negativo para las plantas con mayores niveles de utilización.

c) Valoración general de la Orden de Retribución de la actividad de regasificación.

El sistema de retribución que propone la Orden supone un cambio sustancial en el sistema establecido en la Orden ITC/4099/2005.

No obstante, ni en la Orden ni en la Memoria que la acompaña se analiza la repercusión económica de las variaciones sobre la retribución esperada o reconocida a los agentes para el año 2007, en comparación con el año 2006, lo que dificulta el análisis de los efectos de los cambios propuestos.

Los análisis preliminares de la nueva metodología indican que su aplicación supone una disminución de la tasa de rentabilidad de la actividad de regasificación, que afecta tanto las instalaciones existentes como a los proyectos previstos en la planificación.

Como ya se ha señalado, la revisión del modelo de retribución de la regasificación se ha realizado sin la participación o consulta de los agentes del sector gasista. Dada la trascendencia económica que puede tener la revisión de la metodología de retribución en los sujetos que realizan actividades de regasificación, hubiera sido necesario que los análisis y estudios para la elaboración del modelo de retribución se hubieran realizado con mayor transparencia y con tiempo necesario para que pudieran ser debatidos y analizados con tranquilidad por los todos agentes que operan en el sector gasista., máxime cuando a nueva metodología supone una reducción de la tasa de rentabilidad de las inversiones en regasificación, lo que podría comprometer la ejecución de las instalaciones previstas en la planificación gasista.

En conclusión, la aprobación de la nueva metodología parece precipitada, por lo que se propone mantener la metodología de retribución vigente para la actividad de regasificación

4 CONCLUSIONES

De lo analizado en los epígrafes previos de este informe, puede concluirse lo siguiente:

Primero. La propuesta de Orden de Retribución introduce modificaciones significativas respecto de la Orden ITC/4099/2005 que requieren un estudio detallado por los miembros del Consejo Consultivo y por la propia Comisión, por lo que el procedimiento de tramitación de urgencia solicitado no es el adecuado para la elaboración de este informe preceptivo. Máxime, cuando la modificación de la regulación que ha de regir la retribución de las infraestructuras de regasificación es tan significativa.

Segundo. La realización de cambios de regulación que tienen carácter plurianual mediante Órdenes Ministeriales anuales genera incertidumbre regulatoria e inseguridad jurídica. En consecuencia, este tipo de desarrollo regulatorio debería realizarse mediante una norma de mayor rango, esto es, mediante Real Decreto.

Tercero. Los análisis preliminares de la nueva metodología indican que su aplicación supone una disminución de la tasa de rentabilidad de la actividad de regasificación,

que afecta tanto las instalaciones existentes como a los proyectos previstos en la planificación.

Cuarto. La revisión del modelo de retribución de la regasificación se ha realizado sin la participación o consulta de los agentes del sector gasista. Dada la trascendencia económica que puede tener la revisión de la metodología de retribución en los sujetos que realizan actividades de regasificación, hubiera sido necesario que los análisis y estudios para la elaboración del modelo de retribución se hubieran realizado con mayor transparencia y con tiempo necesario para que pudieran ser debatidos y analizados con tranquilidad por los todos agentes que operan en el sector gasista., máxime cuando a nueva metodología supone una reducción de la tasa de rentabilidad de las inversiones en regasificación.

Quinto. En conclusión, se propone mantener la metodología y el sistema de retribución vigente para la actividad de regasificación.