

**A LA SECRETARÍA DEL CONSEJO**

**DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA**

**Expediente. - CIR/DE/003/19**

**Asunto. - Circular por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte, redes locales y regasificación de gas natural**

**Segundo Trámite de información pública**

**Objeto del escrito. - Escrito de alegaciones**

**DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE GAS EXTREMADURA, S.A.** ("DICOGEXSA"), con CIF A06244131, representada por D. DAVID GUILLÉN VIVER, con DNI 9177887J, como consta acreditado en el presente expediente a esa Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ("CNMC"), identificando a efectos de notificaciones, como medio electrónico, la sede electrónica de esa CNMC, como domicilio físico Calle ANTONIO DE NEBRIJA 8-A, 06006, BADAJOZ, y con dirección de correo electrónico a efectos de avisos de notificaciones [dquillen@gasextremadura.com](mailto:dquillen@gasextremadura.com); y **GAS EXTREMADURA TRANSPORTISTA, S.L.** ("GAS EXTREMADURA TRANSPORTISTA"), con CIF B06410732, representada por D. LUIS ÁNGEL NOVILLO ANTÚNEZ, con DNI 8849806G, como consta acreditado en el presente expediente a esa CNMC, identificando a efectos de notificaciones, como medio electrónico, la sede electrónica de esa CNMC, como domicilio físico Calle ANTONIO DE NEBRIJA 8-A, 06006, BADAJOZ, y con dirección de correo electrónico a efectos de avisos de notificaciones [lnovillo@gasextremadura.com](mailto:lnovillo@gasextremadura.com); ambas sociedades, denominados conjunta e indistintamente como "**las Sociedades**"; y, como mejor proceda en Derecho,

**DICEN**

1.- Que respetuosamente comparecemos ante esa CNMC al amparo de los artículos 105 de la Constitución, 13, 53 y 127 y siguientes de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (la "**LPAC**")<sup>1</sup>, 3 y 110 de la Ley del Régimen Jurídico del Sector Público ("**LRJ**")<sup>2</sup> y 30 de la Ley de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (la "**LCNMC**")<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>2</sup> Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>3</sup> Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

2.- Que en virtud del presente escrito formulamos nuestras **alegaciones respecto del proyecto de circular por el que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte, redes locales y regasificación de gas natural** (el "Proyecto de Circular" o la "Propuesta de Circular").

3.- Que, como se expondrá detalladamente en el presente escrito, tanto por cuestiones vinculadas a irregularidades de procedimiento, como por cuestiones jurídicas y técnicas derivadas de la nueva metodología y aplicables a todos los agentes implicados en la implementación de la misma (empresas transportistas, distribuidoras y el Gestor Técnico del Sistema), el plazo de adaptación previsto en la Propuesta de Circular -1 de octubre de 2020- resulta manifiestamente insuficiente, tal y como se ha puesto en conocimiento de la CNMC repetidamente por el sector. Por ello, el presente escrito se centra fundamentalmente en acreditar la insuficiencia del plazo de adaptación previsto, así como en identificar las infracciones del ordenamiento jurídico que su mantenimiento sin extensión adicional supondría.

Además, el breve periodo de adaptación del que dispondrán transportistas y distribuidores para implementar la nueva metodología se producirá en un momento totalmente extraordinario, bajo una situación de estado de alarma derivada de la crisis del COVID-19 y, en el mejor de los casos, con una situación social, económica e industrial ralentizada y perjudicada en el momento en el que se apruebe la norma y deban implementarse las importantes medidas destinadas a adaptarse a la nueva metodología.

En particular, y tras una **Alegación Previa** en la que se hace una remisión a alegaciones anteriormente presentadas y a cuestiones de constitucionalidad y normativa europea, se plantean las siguientes alegaciones que determinarían la necesidad de ampliar significativamente el plazo de adaptación previsto:

**Alegación Primera.-** Impacto del Real Decreto 463/2020 que declara el estado de alarma en el desarrollo del presente trámite de audiencia.

**Alegación Segunda.-** Infracción del principio de seguridad jurídica y de proscripción de la arbitrariedad. Imposibilidad de cumplimiento del plazo de adaptación previsto en la Propuesta de Circular.

- 2.1 Infracción del principio de seguridad jurídica.
- 2.2 Infracción del principio de proscripción de la arbitrariedad.
- 2.3 Circunstancias que acreditan la insuficiencia del plazo de adaptación.
- 2.4 Conclusión.

**Alegación Tercera.-** Infracción del Principio de Buena Regulación (seguridad jurídica). Incoherencias y contradicciones con otras normas que regulan el sector.

- 3.1 Infracción del principio de buena regulación, en particular, de la mínima seguridad jurídica para que los agentes puedan implementar en un margen razonable de tiempo la nueva metodología.

3.2 Ejemplos de contradicciones e incongruencias de la Propuesta de Circular con el resto de la normativa sectorial.

En definitiva, la ampliación del periodo de adaptación resulta totalmente justificada en términos técnicos, económicos y jurídicos, como posteriormente demostraremos, pero básicamente resulta, con todos los respetos, de sentido común. Es por ello por lo que llama la atención que, considerando las circunstancias que posteriormente se detallarán, la CNMC no haya procedido a incorporar a la Propuesta de Circular un periodo de adaptación más prolongado del actualmente previsto -por lo menos de un año adicional-. Esto es, dicho periodo de adaptación debería llevarse, como mínimo, al 1 de octubre de 2021.

4.- Que, asimismo y sin perjuicio de lo anterior, la **Alegación Cuarta** pretende identificar desde una perspectiva puramente técnica determinadas irregularidades, errores o inconsistencias que contiene la metodología proyectada en la Propuesta de Circular, a los efectos de que se acometan las correcciones y subsanaciones que procedan.

5.- Teniendo en cuenta lo anterior, las Sociedades, en tiempo y forma, formulan las siguientes

## **A L E G A C I O N E S**

### **PREVIA.- REFLEXIÓN PREVIA SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMA Y SU ADECUACIÓN A LA NORMATIVA EUROPEA, Y REMISIÓN A LAS ALEGACIONES PRESENTADAS CON OCASIÓN DE LA TRAMITACIÓN DEL PRIMER TRÁMITE DE AUDIENCIA**

1.- En las alegaciones presentadas por las Sociedades a proyectos de circulares en el sector del gas derivadas del Real Decreto-ley 1/2019<sup>4</sup> y, en particular, en las alegaciones presentadas a la Propuesta de Circular en su primer trámite de audiencia/información pública, se pusieron de manifiesto determinados defectos de forma y/o procedimiento que afectarían a la validez de las circulares. Dichas alegaciones resultarían igualmente aplicables al presente supuesto. No obstante, como quiera que sobre algunos de dichos reproches jurídicos se ha pronunciado con mayor o menor detalle el Consejo de Estado en sus correspondientes dictámenes, no consideramos oportuno extendernos en este punto.

2.- Ahora bien, no queremos dejar de mencionar, si quiera brevemente, que la Propuesta de Circular, de aprobarse en el contexto normativo actual, sería nula de pleno derecho como consecuencia de fundarse en una norma de rango superior contraria al Derecho constitucional. Y, en particular, a la vulneración del artículo

---

<sup>4</sup> Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural.

86.1 de la Constitución, en el sentido de que el Real Decreto-ley 1/2019 vulnera dicho artículo por partida doble. Primero, ha sido dictado sin concurrir una situación de extraordinaria y urgente necesidad. Y segundo, afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado.

Limitándonos únicamente a la infracción relativa a la ausencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad, ésta se evidencia con solo leer la exposición de motivos del Real Decreto-ley 1/2019. El párrafo de referencia es el siguiente:

*"La adopción de todas estas medidas mediante Real Decreto-ley está amparada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional pues resulta urgente su adopción para atender al Dictamen Motivado dirigido al Reino de España en septiembre de 2016 ya que, de no hacerse así, el riesgo de que la Comisión Europea presente un recurso de incumplimiento contra el Reino de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea es inminente.*

*En este sentido, y en cuanto a la utilización del Real Decreto-ley como instrumento de transposición, cabe señalar que el Tribunal Constitucional, en su sentencia 1/2012, de 13 de enero, avala la concurrencia del presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad del artículo 86.1 de la Constitución cuando concurren «el patente retraso en la transposición» y la existencia de «procedimientos de incumplimiento contra el Reino de España»."*

La sentencia del Tribunal Constitucional 1/2012, de 13 de abril, lejos de justificar al Real Decreto-ley 1/2019, evidencia su inconstitucionalidad.

Esta sentencia confirmó la concurrencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad en la aprobación del Real Decreto-ley 9/2000, de 6 de octubre, en virtud del cual se modificó la legislación entonces vigente en materia de evaluación de impacto ambiental a fin de transponer las directivas europeas entonces aplicables. Ahora bien, la sentencia de referencia no avaló, siempre y en todo caso, el uso del real decreto-ley para transponer el Derecho europeo. Esta sentencia circunscribió de manera exacta por qué, en el caso por ella enjuiciado, sí cabía observar una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

La sentencia se pronuncia con toda claridad; a saber:

*"De lo expuesto se deriva, en suma, que debemos considerar como factores relevantes para nuestro examen no sólo el elemento temporal (el patente retraso en la transposición de las directivas correspondientes) sino muy especialmente el elemento causal (la existencia de dos procedimientos de incumplimiento contra el Reino de España, cuya terminación mediante sendas sentencias que constataran el correspondiente incumplimiento se quería evitar a todo trance) así como el elemento material (la importancia que, conforme al art. 45 CE, cabe conferir a que la casi totalidad de los proyectos con relevancia económica y social quedara sometida cuanto antes a evaluación de impacto ambiental), por lo que, a la vista de la incidencia conjunta de estos tres factores en el presente caso, es preciso concluir que concurre el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido por el art. 86.1 CE."*

Pues bien, en primer lugar, no concurre el llamado "elemento causal". En la sentencia 1/2012 este elemento se identificó con *"la existencia de dos litigios promovidos por la Comisión Europea contra el Reino de España por incumplimiento de la transposición de ambas directivas"*. Las circunstancias eran bien diferentes cuando se aprobó el Real Decreto-ley 1/2019, en la que no se había interpuesto litigio alguno contra el Reino de España, sino que la Comisión Europea había emitido un dictamen motivado sin acudir a continuación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Y, en segundo término, porque tampoco concurre el denominado *"elemento material"*. Sobre esta cuestión no es necesario que nos extendamos, pues la exposición de motivos del Real Decreto-ley 1/2019 guarda completo silencio al respecto.

En definitiva, y como resulta de la propia Memoria de la Propuesta de Circular, la justificación ofrecida se refiere exclusivamente a la "necesidad" (derivada del Reglamento (UE) 2017/460 por el que se establece un código de red sobre la armonización de las estructuras tarifarias de transporte de gas natural o la transferencia de competencia a la propia CNMC), pero de ningún modo a la "urgente necesidad", que consta huérfana de toda justificación objetiva.

3.- Por otra parte, el Real Decreto-ley 1/2019 infringe el artículo 39 de la Directiva 2009/73/CE<sup>5</sup>.

El Real Decreto-ley 1/2019 establece el siguiente "reparto de poderes" (valga la expresión) entre el Gobierno de la Nación y esa CNMC: (i) compete al primero la determinación de las *"orientaciones de política energética"*, en las que han de recogerse sus *"prioridades estratégicas"* (artículo 1.1), y (ii) corresponde a la CNMC el ejercicio de la potestad reglamentaria, entre otras materias, para el establecimiento de *"la metodología, los parámetros y la base de activos para la retribución de las instalaciones de transporte y distribución de gas natural y plantas de gas natural licuado"*, potestad que ha de ser ejercitada *"conforme [a las] orientaciones de política energética"* (artículo 3, por el que se modifica el artículo 7 de la LCNMC).

Las *"orientaciones de política energética"* tienen una relevancia capital en el procedimiento de aprobación de las circulares normativas de esa CNMC (como es el caso de la Propuesta de Circular); o lo que es lo mismo, en el ejercicio de la potestad reglamentaria confiada a la CNMC.

Pues bien, el "reparto de poder" diseñado por el Real Decreto-ley 1/2019 infringe la independencia de las "autoridades reguladoras nacionales" prevista en la Directiva 2009/73/CE.

Los considerandos 29 y 30 de esta norma europea lo explican en los siguientes términos:

*"La Directiva 2003/55/CE obligaba a los Estados miembros a establecer unos reguladores con competencias específicas. Sin embargo, la experiencia indica que la eficacia de la regulación a menudo se ve obstaculizada por la*

---

<sup>5</sup> Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.

*falta de independencia de los reguladores respecto a los gobiernos, así como por la insuficiencia de los poderes y del margen discrecional de que gozan. Por este motivo, en su reunión de Bruselas de 8 y 9 de marzo de 2007, el Consejo Europeo invitó a la Comisión a preparar propuestas legislativas que estableciesen una mayor armonización de las competencias y fortalecimiento de la independencia de los reguladores nacionales de energía. Dichas autoridades reguladoras nacionales deben poder encargarse al mismo tiempo de los sectores de la electricidad y del gas.*

*Es preciso, para un adecuado funcionamiento del mercado interior del gas natural, que los reguladores de la energía puedan tomar decisiones sobre todas las cuestiones de reglamentación pertinentes y que sean totalmente independientes de cualquier otro interés público o privado. Ello no impedirá un control jurisdiccional ni una supervisión parlamentaria conforme al Derecho constitucional de los Estados miembros. Además, la aprobación del presupuesto de los reguladores por el legislador nacional no es óbice para la autonomía presupuestaria. Las disposiciones relativas a la autonomía en la ejecución del presupuesto asignado a la autoridad reguladora nacional deben aplicarse en el marco definido por la legislación y la normativa presupuestarias nacionales. Al tiempo que contribuyen a la independencia de las autoridades reguladoras nacionales respecto de cualquier interés político o económico mediante un adecuado régimen de rotación, los Estados miembros deben poder tener debidamente en cuenta la disponibilidad de recursos humanos y el número de miembros del Consejo de Administración.”*

El artículo 39 (apartado 4) de la Directiva 2009/73/CE instituye las siguientes reglas a fin de garantizar la adecuada independencia de las “autoridades reguladoras nacionales”:

*“4. Los Estados miembros garantizarán la independencia de la autoridad reguladora y velará porque este ejerza sus competencias con imparcialidad y transparencia. Con este fin, se asegurarán de que, al desempeñar las funciones reguladoras que le encomienda la presente Directiva y la legislación conexas, la autoridad reguladora:*

*a) sea jurídicamente distinto y funcionalmente independiente de cualquier otra entidad pública o privada;*

*b) garantice que su personal y los encargados de su gestión:*

*i) actúen con independencia de cualquier interés comercial, y*

*ii) no pidan ni acepten instrucciones directas de ningún gobierno ni ninguna otra entidad pública o privada para el desempeño de sus funciones reguladoras. Este requisito se entenderá sin perjuicio de una estrecha cooperación con otros organismos nacionales pertinentes, cuando proceda, ni de las directrices de política general publicadas por el gobierno que no guarden relación con las funciones reguladoras del artículo 41.”*

Con todo respeto hemos de decir que el simple cotejo del Real Decreto-ley 1/2019 con la Directiva 2009/73/CE evidencia que la norma española atenta contra la independencia que, conforme al Derecho europeo, debe gozar esa CNMC.

Dicho de otro modo, esa CNMC no puede ejercitar su potestad reglamentaria con plena independencia, sino que debe llegar a “consensos” con el Gobierno a fin de

atender sus "orientaciones de política energética" y, en el caso de no hacerlo, dejar expreso reflejo en el resultado del ejercicio de su potestad.

**PRIMERA.- IMPACTO DEL REAL DECRETO 463/2020 QUE DECLARA EL ESTADO DE ALARMA EN EL DESARROLLO DEL PRESENTE TRÁMITE DE AUDIENCIA**

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID- 19. Su disposición adicional tercera dispone lo siguiente:

*"Disposición adicional tercera. Suspensión de plazos administrativos.*

*1. Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.*

*2. La suspensión de términos y la interrupción de plazos se aplicará a todo el sector público definido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.*

*3. No obstante lo anterior, el órgano competente podrá acordar, mediante resolución motivada, las medidas de ordenación e instrucción estrictamente necesarias para evitar perjuicios graves en los derechos e intereses del interesado en el procedimiento y siempre que éste manifieste su conformidad, o cuando el interesado manifieste su conformidad con que no se suspenda el plazo.*

*4. La presente disposición no afectará a los procedimientos y resoluciones a los que hace referencia el apartado primero, cuando estos vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma."*

Posteriormente, el Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, introduce en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, nuevos apartados, siendo uno de ellos una nueva redacción del apartado cuarto:

*«4. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengán referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.»*

Si bien con fecha 7 de abril de 2020 se ha hecho público un sorprendente acuerdo de la CNMC a este respecto, consideramos de interés hacer un repaso cronológico de cómo la CNMC ha gestionado respecto de la Propuesta de Circular la suspensión de plazos aplicables (o, mejor dicho, la no suspensión de los plazos aplicables).

En un primer momento se publicó una nota adicional en la web de la CNMC en el apartado dedicado a la presente consulta pública, con el siguiente tenor:

*"Se recuerda a los interesados que el plazo para remitir las observaciones en el trámite de información pública adicional sobre el proyecto de circular de peajes de gas natural (CIR/DE/003/19) finaliza el 13 de abril de 2020.*

*Dicho plazo, resultante del artículo 26.2 del Reglamento (UE) 2017/460, de 16 de marzo de 2017, así como los restantes plazos para la emisión de informe o para la adopción de la decisión previstos en los artículos 27.3 o 27.4 del mismo Reglamento (UE), no se han visto afectados por la suspensión de plazos administrativos prevista en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

*Se recuerda asimismo que las observaciones deberán enviarse a través de la sede electrónica de la CNMC, indicando como órgano de destino la Secretaría del Consejo y el número de expediente CIR/DE/003/19."*

Evidentemente no podemos compartir esta primera justificación que parece defender la CNMC (pues tampoco la explicación resulta clara a este respecto). El Reglamento (UE) 2017/460 impone unos plazos mínimos de consulta en determinados supuestos, pero el desarrollo de la consulta se efectúa, en todo caso, conforme a la normativa nacional (principio de autonomía procedimental). Es más, el trámite de audiencia es un derecho esencial de todo interesado en un procedimiento administrativo, que se reconoce tanto en la LPAC (artículo 53.1.e y 76), como en la propia Constitución (artículo 105) y, particularmente, en lo que se refiere a la tramitación de reglamentos en el artículo 26.6 tanto de la LRJ.

El que el plazo de dos meses previsto en el Reglamento (UE) 2017/460 (que, además, según la normativa comunitaria es un plazo mínimo que podría ser superior) para determinados supuestos no hace que las consultas planteadas a su amparo se abstraigan del procedimiento administrativo nacional y no resulten suspendidos los "términos" e interrumpidos "los plazos" aplicables "a todo el sector público definido en la Ley 39/2015" según dispone el Real Decreto 463/2020.

En todo caso, la existencia de este segundo trámite de audiencia vinculado a la normativa sectorial comunitaria obedecería única y exclusivamente a un error en la tramitación del procedimiento de aprobación seguido por la CNMC atribuible exclusivamente a dicha Comisión. Así lo pone de manifiesto el Consejo de Estado en el dictamen emitido -y según la descripción del contenido del mismo incluido en la Memoria) identificando la necesidad de iniciar un nuevo trámite de audiencia, informando asimismo a los estados miembros y a la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) de determinados aspectos que no habían sido previamente identificados a dichos estados e instituciones.

Sin perjuicio de lo anterior, el nuevo trámite de audiencia no viene sólo derivado de la ausencia de consulta a ACER y los estados miembros de determinadas cuestiones, sino como también, y especialmente, enfatiza el Consejo de Estado, por cuanto se debe "[s]ometer al trámite de audiencia pública la norma elaborada a la

vista de la modificación sustantiva introducida" (énfasis nuestro, contenido extraído de la Memoria).

Es decir, el trámite se configura como esencial por el Consejo de Estado para que los Administradores puedan conocer y alegar sobre las modificaciones profundas que se han incorporado tras al primer trámite de audiencia. Esto es, esta segunda información pública en nada se diferencia (en cuanto a derechos y garantías) de la primera consulta pública. Es por ello por lo que no compartimos la justificación facilitada de manera breve e indirecta por parte de la CNMC en su nota adicional para justificar la no aplicación del Real Decreto 436/2020.

Pues bien, como decíamos, sorprendentemente con fecha 7 de abril de 2020 la CNMC ha hecho público a través de su página web un acuerdo por el que se decide:

*"Continuar con la tramitación de los procedimientos que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios. En particular, esta circunstancia se aprecia en las materias siguientes:*

*- [...].*

*- Circulares previstas en el plan de actuación de la CNMC de 2019 y 2020, y los actos de ejecución y desarrollo de las mismas."*

Respetuosamente debemos mostrar nuestro rechazo a la forma en la que se ha procedido a acordar la "no" suspensión, en tanto que:

- Se ha producido a tan sólo 2 días hábiles de la finalización del trámite de audiencia.
- El escaso margen indicado de 2 días hábiles es poco justificable pues se ha producido tres semanas después de la declaración del estado de alarma. Lo anterior no ha ocurrido con otras administraciones independientes como la Comisión Nacional de los Mercados y los Valores ("**CNMV**") que sí han acordado y delimitado los procedimientos suspendidos de aquellos que continuarán su normal desarrollo y tramitación inmediatamente (véase a este respecto la resolución de la CNMV sobre la suspensión de plazos administrativos del Real Decreto de Estado de Alarma de fecha 20 de marzo de 2020).
- La CNMC no justifica ni explica con un mínimo detalle las razones por las que la Propuesta de Circular puede ser objeto de la no suspensión del plazo.

Lo anterior determinaría, por lo menos, la adición al trámite de información pública de un plazo equivalente al transcurrido entre la declaración del estado de alarma y la adopción del acuerdo de no suspensión por parte de la CNMC.

Creemos de interés traer a colación que, en este contexto, hemos tenido conocimiento que el Ministerio para la Transición Ecológica y de Reto Demográfico ("**MITECORD**" o el "**Ministerio**") ha decidido suspender la consulta pública abierta sobre el Estudio del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), adecuándose a los términos previstos en el Real Decreto 463/2020, decisión que creemos sirve cómo ejemplo de una actuación administrativa respetuosa con la situación de estado de alarma.

La no suspensión del trámite de audiencia llevará aparejada la nulidad de la tramitación por el propio carácter esencial de este trámite. En efecto, y dicho sea desde la lealtad, nos encontramos ante una grave infracción, pues esa CNMC está socavando la garantía prevista en el artículo 105 de la Constitución relativa a la *"la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten"*.

Debemos subrayar que el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias debe llevarse a cabo de manera real, efectiva y con todas las garantías materiales y formales, pues, como ha señalado el Tribunal Constitucional desde sus inicios, *"a lo que se refiere el art. 105.1 de la Norma Suprema es a un caso de participación funcional del administrado en la elaboración de disposiciones de carácter general"* (sentencia 61/1985, de 8 de mayo).

La lógica jurídica determina que la indebida celebración del trámite de audiencia equivale a su ausencia (pues, insistimos, de nada sirve un trámite de audiencia en el que los interesados desconocen sobre qué se están pronunciando).

Pues bien, la jurisprudencia sostiene con carácter general la nulidad de la disposición que se aprueba en infracción de esta garantía. La omisión o irregularidad en el trámite de audiencia no es subsanable, y ello porque el respeto al derecho de audiencia debe observarse plenamente como consecuencia de que en las disposiciones generales *"siempre hay un núcleo de oportunidad donde son posibles diversas soluciones justas"* (sentencia del Tribunal Supremo de 17 de octubre de 2017, recurso 3447/2015).

En conclusión, la no suspensión del trámite de audiencia en una situación de estado de alarma y con las limitaciones que no sólo tal declaración impone, sino la situación nacional a raíz de las devastadoras consecuencias humanas, sociales y económicas que está produciendo el COVID-19, conllevará la nulidad del procedimiento. Por ello, debemos solicitar a la CNMC que suspenda el trámite y proceda a su reanudación una vez el estado de alarma haya sido retirado `por parte dl Gobierno.

Y, como detallaremos posteriormente, esta suspensión no hace sino reforzar la necesidad de ampliar el periodo de adaptación a la nueva metodología más allá del plazo previsto en la Propuesta de Circular que, incluso sin la suspensión del trámite de audiencia resulta de imposible cumplimiento para los agentes implicados en su implementación.

## **SEGUNDA.- INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA Y DE PROSCRIPCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD. IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIMIENTO DEL PLAZO DE ADAPTACIÓN PREVISTO EN LA PROPUESTA DE CIRCULAR**

La Disposición transitoria primera de la Propuesta de Circular dispone lo siguiente:

*Régimen transitorio durante la adaptación de los sistemas de facturación.*

*1. Las empresas transportistas, distribuidoras y el Gestor Técnico del Sistema dispondrán hasta el 30 de septiembre de 2020 para adaptar los sistemas de facturación de los peajes a las condiciones de facturación definidas en la circular.*

(...)

Se ha puesto de manifiesto por todos los agentes, por diferentes medios y en diferentes foros, que el plazo de adaptación es manifiestamente insuficiente, deviniendo la adaptación de los sistemas de facturación en el plazo previsto de imposible cumplimiento.

Lo cierto es que la imposibilidad de alcanzar la adaptación en el plazo previsto ha sido afirmada por los agentes incluso cuando la tramitación seguida por la CNMC apuntaba a la aprobación de la Propuesta de Circular en el año 2019. Por ello, con más razón este plazo se hace extraordinariamente insuficiente cuando la tramitación para la aprobación de la norma se está demorando mucho más allá de lo previsto.

Lo anterior, además, sin tener en cuenta la situación de crisis actual a la que se enfrentan las empresas por el COVID-19 y que hace suponer que en el momento de su aprobación habrán situado al Estado y sus administrados en una situación cuanto menos delicada y de difícil procedibilidad.

Pues bien, sin perjuicio de que las circunstancias concretas que conllevan la imposibilidad material de atender al plazo de adaptación previsto serán detalladas posteriormente, de manera inicial debemos identificar las infracciones que del ordenamiento jurídico se producen como consecuencia de tal situación.

## **2.1 Infracción del principio de seguridad jurídica**

La Propuesta de Circular infringe el principio de seguridad jurídica establecido en el artículo 9.3 de la Constitución.

Con la finalidad de exponer con la mayor claridad posible esta alegación y la aplicación de las cuestiones jurídicas y técnicas que conllevan su infracción vamos a seguir el siguiente discurso. En primer lugar, vamos a referirnos (en apretados términos) a la configuración de este principio para en el apartado 2.3 identificar, en concreto, aquellos aspectos de la Propuesta que violentan el principio de referencia.

1.- El Tribunal Constitucional ha señalado en innumerables ocasiones la esencial relevancia del principio de seguridad jurídica. En la ya clásica sentencia 133/1989, de 19 de julio, se alude al "*valor de la seguridad jurídica*", distinguiéndose en su contenido una doble vertiente, la subjetiva, relativa a la certeza de la norma, y la objetiva, reconducible a la idea de previsibilidad (entre otras, sentencia 273/2000, de 15 de noviembre).

Por lo que se refiere a la vertiente subjetiva, en la sentencia 46/1990, de 15 de marzo, se destaca que la exigencia de seguridad jurídica implica que el titular de la potestad normativa "*debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en*

*este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido” de tal modo que “hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas”.*

En su perspectiva objetiva, debe notarse que el principio de confianza legítima constituye un corolario de la seguridad jurídica. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, este principio *“protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles”* (sentencia 82/2009, de 23 de marzo) y según esta jurisprudencia para determinar cuándo una norma puede vulnerar este principio ha de estarse a las circunstancias específicas que concurren en cada caso, tomando en consideración especialmente “la previsibilidad de la medida adoptada, las razones que han llevado a adoptarla y el alcance de la misma”, pues *“solo después de una ponderación de los distintos elementos en presencia es posible concluir si el art. 9.3 C.E. ha resultado vulnerado o si, por el contrario, la seguridad jurídica, que, insistimos, no es un valor absoluto, debe ceder ante otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos.”* (entre otras, sentencia 182/1997, de 28 de octubre).

Dicho lo anterior con carácter general, con todo respeto sostenemos que la Propuesta de Circular infringe el principio de seguridad jurídica en la falta de un periodo transitorio suficiente.

2.- La nueva metodología recogida en la Propuesta define una estructura de peajes muy distinta a la de los peajes vigentes actualmente. En efecto, como se recoge en la página 151 de la Memoria:

*Por otra parte, la metodología establecida en la Circular introduce cambios respecto de la estructura de peajes de acceso vigentes. En particular, por una parte, se definen nuevos peajes como consecuencia de la introducción de nuevos servicios y, por otra parte, se modifica la estructura de los peajes de regasificación, transporte y distribución vigentes.*

*En consecuencia, se hace necesario proporcionar a los agentes un periodo de tiempo suficiente para adaptarse a los cambios introducidos por la Circular.*

Adicionalmente, la disposición final tercera del Real Decreto-ley 1/2019 dispone: *«tanto el Gobierno como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia aprobarán las metodologías para el cálculo de los cargos, retribuciones reguladas, cánones y peajes de acceso con suficiente antelación respecto de su entrada en vigor y garantizarán que el impacto de la aplicación de las referidas metodologías en los consumidores y demás agentes de los sistemas gasista y eléctrico sea gradual».*

En consecuencia, se hace necesario el establecimiento de un periodo de adaptación, en el que, teniendo en cuenta los cambios introducidos por la Propuesta de Circular, se contemple un *“periodo de convergencia gradual de los peajes vigentes a los peajes y cargos que resulten de las metodologías establecidas por la CNMC y el Gobierno”*.

Sin embargo, la redacción dada por la Propuesta de Circular establece lo siguiente:

*"Disposición transitoria primera. Régimen transitorio durante la adaptación de los sistemas de facturación.*

*1. Las empresas transportistas, distribuidoras y el Gestor Técnico del Sistema dispondrán hasta el 30 de septiembre de 2020 para adaptar los sistemas de facturación de los peajes a las condiciones de facturación definidas en la circular.*

*2. Las capacidades contratadas por los usuarios con derecho a acceso a las instalaciones se mantendrán, en tanto estos no las modifiquen en sus contratos.*

*3. Los usuarios con derecho a acceso a las instalaciones podrán adaptar las capacidades contratadas sin coste alguno, independientemente de si hubieran realizado una modificación de las mismas en los doce meses anteriores.*

*4. Las empresas comercializadoras informarán de forma clara y transparente a los consumidores de la nueva estructura de peajes junto con cada una de las facturas que les remitan desde la entrada en vigor de esta Circular hasta la efectiva aplicación de los precios que resulten de la aplicación de la misma".*

Como expondremos posteriormente no puede bajo ningún concepto entenderse como periodo de adaptación suficiente aquel que va desde la futura aprobación de la Propuesta (imaginemos finales de mayo principios de junio de 2020) al 1 de octubre de 2020, pues no es tiempo razonable que permita una adaptación a las empresas transportistas y distribuidoras al sistema de facturación de los peajes y a las condiciones de facturación definidas en la Propuesta de Circular.

Dicho plazo es claramente insuficiente para llevar a cabo las modificaciones exigidas, dado el amplio alcance de las mismas y la criticidad asociada a cambios masivos en el proceso de facturación. Por otra parte, como explicaremos y entre otras, las modificaciones requeridas por la Propuesta de Circular coincidirán en el tiempo con las derivadas de la Resolución de la CNMC de 17 de diciembre de 2019, por la que se aprueban nuevos formatos de los ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores y se modifica la resolución de 20 de diciembre de 2016 (BOE núm. 312 de 28 de diciembre de 2019).

3.- En definitiva, resulta esencial un plazo razonable para la adaptación de los sistemas y los procesos y un tiempo adicional para desarrollar las adaptaciones a los sistemas asociadas a la Propuesta de Circular sobre los nuevos formatos. Lo contrario supondría una infracción del principio de seguridad jurídica.

## **2.2 Infracción del principio de proscripción de la arbitrariedad**

Adicionalmente, la Propuesta de Circular infringe el principio de proscripción de arbitrariedad de los poderes públicos establecido en el artículo 9.3 de la

Constitución. Seguiremos el mismo esquema de razonamiento explicado anteriormente. En primer lugar, vamos a referirnos a la configuración de este principio para en el apartado 2.3 identificar, en concreto, aquellos aspectos que infringen el principio.

1.- El principio de referencia se plasma, en primer lugar, en la obligación que pesa sobre los poderes públicos de justificar sus decisiones, y ello por la elemental razón de que *"lo discrecional no es lo mismo que lo caprichoso, y el margen de libertad que la norma puede atribuir a los poderes públicos lo sigue siendo aunque se le imponga la obligación de expresar los motivos de su actuación, deber lógico para que pueda distinguirse entre lo discrecional lícito y lo arbitrario injusto"* (sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 1994).

En relación con esta cuestión debemos notar en primer lugar que, con carácter general, la obligación que pesa sobre la Administración de justificar (motivar) las regulaciones (decisiones o determinaciones) que adopte en sus instrumentos normativos. Somos conocedores de la doctrina del Tribunal Supremo conforme a la cual las disposiciones generales no están sujetas, en lo que a su motivación se refiere, al mismo grado de exigencia que los actos administrativos (y ello porque en aquéllas la Administración ejerce su potestad normativa, la cual no está sujeta, stricto sensu, a la obligación de motivación dispuesta en el artículo 34 de la LPAC). Ahora bien, esa misma doctrina jurisprudencial dispone que los principios de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, de protección de los derechos de los administrados en sus relaciones con la Administración y de plena sujeción de las decisiones administrativas al control jurisdiccional, exigen que las disposiciones generales vayan acompañadas de una justificación (o motivación) suficiente y razonable (pues, en caso contrario, se correrían los riesgos de consentir a los poderes públicos la creación de Derecho por su sola y simple voluntad, de impedir a los Administrados conocer las razones que soportan las normas a las que su comportamiento se sujeta y de imposibilitar el control de nuestros Tribunales sobre la actividad administrativa de regulación).

En estos mismos términos se ha pronunciado el Tribunal Supremo, entre otras muchas, en su sentencia de 27 de octubre de 2010 (recurso número 100/2009), al señalar lo siguiente:

*"El concepto de arbitrariedad se vincula así, en su esencia última, al concepto de motivación y a la necesidad de justificación. Y así resulta que el ejercicio de la potestad reglamentaria, debe tener una fundamentación objetiva por exigencia derivada del artículo 9.3 CE. Y es que la motivación, por la que se hacen explícitas las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria. Más clara es la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª Sección 4ª) de 9 de junio de 2003, cuando dice que la otra reflexión general es la que se refiere a la necesidad de que los Reglamentos expresen una motivación concreta o describan las razones justificadoras de la regulación que incorporan."*

A mayor abundamiento, debe tomarse en consideración la uniforme doctrina del Tribunal Supremo conforme a la cual pesa sobre la Administración un especial deber de motivación en relación con aquellas materias que sean particularmente complejas (resultando del todo evidente la complejidad del Proyecto de Circular); valga por todas, la sentencia del Tribunal Supremo de 21 octubre 2011 (recurso 137/2008), en virtud de la cual:

*"Y, en fin, en tercer lugar porque, a diferencia de lo alegado por el Abogado del Estado, tratándose de una materia compleja, en la que interfieren cuestiones de índole técnica, matemática, económica y física, ha de aumentarse el esfuerzo por establecer una explicación razonable, sucinta pero asequible, y en todo caso que el destinatario del acto impugnado haya llegado a conocer las razones por las que le ha correspondido una concreta asignación de derechos de emisión para limitar la propagación de los gases de efecto invernadero, en conexión con un coste económicamente eficiente.*

*La complejidad de la operación de asignación no puede, en modo alguno, comportar la exención de motivación, o la devaluación de tal exigencia, sino, por el contrario, ha de estimular la búsqueda de fórmulas concretas de exteriorización de las razones de la decisión, que sean específicas en relación con el destinatario del acto administrativo. De manera que las motivaciones comunes que sirven a una pluralidad indeterminada de empresas, que se encuentran en diferente posición en el mercado, no puede integrar una motivación suficiente, pues sitúa a la parte en una zona de indefensión en la medida que le impide combatir en plenitud la resolución administrativa."*

2.- Vinculado con lo anterior, la motivación en que debe fundarse la decisión normativa ha de ser racional y razonable, no siendo admisible que la Administración pretenda escudarse en afirmaciones vacías de contenido o jurídica o fácticamente incorrectas.

3.- Finalmente, pero no menos importante, el principio de interdicción de la arbitrariedad exige que la decisión pública sea coherente con la realidad sobre la que se proyecta. En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo sentencia de 16 de junio de 2003 (recurso 647/2000), de acuerdo con la cual "el principio de interdicción de la arbitrariedad supone la necesidad de que el contenido de la norma no aparezca carente de fundamentación objetiva, no resulte incongruente o contradictorio con la realidad que se pretende regular, ni con la «naturaleza de las cosas» o la esencia de las instituciones".

4.- Dicho lo anterior con carácter general, la Propuesta de Circular incurre en clara arbitrariedad. Como vamos a comprobar a continuación, la Propuesta carece de una justificación mínima en relación con el plazo de adaptación previsto, que, por tanto, y como veremos seguidamente.

## **2.3 Circunstancias que acreditan la insuficiencia del plazo de adaptación**

### **2.3.1 En primer lugar, así se deduce de la propia tramitación de la Propuesta de Circular**

A continuación se describen algunos de los principales hitos de la tramitación de la Propuesta de Circular hasta su momento actual (y que se recogen en su Memoria).

- El 14 de febrero de 2019 la CNMC informó al Ministerio para la Transición Ecológica de las fechas previstas para la tramitación de las Circulares a desarrollar por la CNMC en 2019, en cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto-ley 1/2019.
- El 20 de febrero de 2019 la CNMC procedió a comunicar en la página web del organismo el calendario de circulares de carácter normativo, entre las que se encontraba la previsión de esta Propuesta de Circular.
- Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, por la que se establecen orientaciones de política energética a la CNMC. En su apartado cuarto se disponen las orientaciones de política energética que la CNMC debe seguir en la metodología para el cálculo de los peajes de regasificación, transporte y distribución de gas natural
- El 31 de julio de 2019 fue remitido a los miembros del Consejo Consultivo de Hidrocarburos la Propuesta de Circular por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte, redes locales y regasificación de gas natural y su Memoria, sometiéndose también a consulta pública en la página web de la CNMC. Estos trámites finalizaron el 30 de septiembre de 2019.
- El 2 de agosto de 2019, en cumplimiento del Real Decreto-ley 1/2019, se remitió al Ministerio el proyecto de circular. El 5 de septiembre de 2019 tuvo entrada en la CNMC el informe emitido por el Ministerio para la Transición Ecológica. Con fecha 7 de enero de 2020, se reunió la Comisión de Cooperación prevista en el Real Decreto-ley 1/2019, entre el Ministerio para la Transición Ecológica y la CNMC, procediéndose a redactar el texto del proyecto de circular conforme a las conclusiones alcanzadas en dicha Comisión de Cooperación.
- La nueva versión de la Propuesta de Circular fue remitida al Consejo de Estado que con fecha 7 de febrero de 2020 comunicó su Dictamen 30/2020 de 6 de febrero de 2020, emitido por el Consejo de Estado en relación con la Propuesta de Circular.
- Como consecuencia de las conclusiones alcanzadas por el Consejo de Estado con fecha 12 de febrero de 2020 se inicia un nuevo trámite de información pública por periodo de 2 meses dado que según ese Consejo (información conocida a través de la Memoria):
  - o El texto remitido *"ha evolucionado notablemente desde su versión inicial, especialmente tras los ajustes incorporados para acoger los acuerdos alcanzados entre el Ministerio para la Transición Ecológica y la CNMC en el seno de la Comisión de Coordinación a la que se refiere el artículo 2 del Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero"*.

- Y, se debe "[o]bservar las exigencias de información previstas en los artículos 26 a 28 del Reglamento (UE) 2017/460 en lo que respecta a la incorporación al proyecto de circular de un descuento del 13,9% aplicable a los peajes de entrada a la red de transporte troncal desde las plantas de regasificación."

Una vez descrito el proceso de tramitación, resulta esencial señalar que **la Propuesta de Circular estaba planificado por la CNMC para su aprobación y publicación en noviembre de 2019.**

No obstante, y a pesar del enorme retraso en la tramitación y la existencia de diferentes versiones del proyecto que han ido evolucionando su contenido, el periodo de tiempo de adaptación no ha evolucionado de manera acorde a las nuevas situaciones temporales. Es más, ya durante el año 2019, en el primer trámite de información pública y asumiendo la aprobación de la Propuesta dentro del año 2019, los agentes llamaron la atención sobre el escaso margen temporal para implementar la nueva metodología.

No obstante, la realidad es que mientras que la aprobación de la Propuesta de Circular se retrasará en el mejor de los casos siete u ocho meses, el límite temporal de adaptación se ha mantenido casi inalterado. En definitiva, lo que se ha producido es una reducción drástica del periodo de adaptación.

Y, debemos volver a reiterar por su importancia, ese periodo de adaptación coincidirá, además, con la crisis o, en el mejor de los casos, post crisis, derivada del COVID-19 y el estado de alarma declarado, lo que agrava la situación extraordinariamente, limitando la capacidad de reacción de las compañías.

### 2.3.2 Circunstancias jurídicas y técnicas que imposibilitan el cumplimiento del plazo de adaptación

Teniendo en cuenta la Propuesta de Circular y su Memoria, la CNMC pretende que el próximo 1 de octubre de 2020 entren en vigor todos los cambios previstos incluyendo una nueva estructura tarifaria y nuevos conceptos regulados.

Esta nueva estructura no tendrá en consideración el nivel de presión de suministro (algo esencial en el sistema actual) y, además, empleará unas nuevas fronteras de consumo anual en la definición de sus escalones que difieren de las actuales.

Además de los profundos cambios que todo ello va a suponer en los procesos de facturación y comunicación entre agentes, hay que tener en cuenta que existen otra serie de procesos relacionados con la operación del sistema gasista, para los que, por diferentes motivos, va a seguir siendo necesario emplear la estructura tarifaria en vigor, de forma que será necesario planificar de forma consensuada los cambios a introducir acometiendo simultáneamente la actualización del resto de normativa sectorial y documentación de desarrollo.

En concreto, para poder incorporar la nueva estructura de peajes de entrada y salida de la red local, se hace necesario abordar en muy poco espacio de tiempo importantes cuestiones que a día de hoy se encuentran indefinidas, lo que conlleva la imposibilidad material de cumplimiento de plazos impuestos para

implementar con garantías los cambios necesarios en los sistemas informáticos y bases de datos de los agentes implicados.

A continuación, se exponen algunos aspectos relevantes que necesitan un análisis previo sin el cual no se deberían acometer cambios.

- Aunque la Propuesta de Circular tras su aprobación instaurará una nueva estructura tarifaria, se deberá seguir manteniendo una base de datos paralela con la estructura tarifaria del 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, dado que seguirá siendo de aplicación a otros procesos regulados, entre ellos las Normas de Gestión Técnica del Sistema ("**NGTS**") de obligado cumplimiento.
- Será necesario también modificar la mensajería para intercambio de información entre comercializadores y distribuidores/transportistas, de forma que se incluya en la nueva estructura tarifaria en todos los procesos objeto de la Resolución de la CNMC de 17 de diciembre de 2019, por la que se aprueban nuevos formatos de los ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores y se modifica la resolución de 20 de diciembre de 2016 (BOE núm. 312 de 28 de diciembre de 2019).
- Igualmente, la entrada en vigor de la nueva metodología supondrá la incorporación de nuevos conceptos a incluir en la facturación a realizar por los distribuidores (peajes de salida de la red de transporte, peajes de redes locales con la ya citada nueva estructura, peajes de otros costes de regasificación y, en el momento que el MITECORD los regule, los cargos que resulten de aplicación).
- Adicionalmente, para tener en consideración todos estos aspectos de comunicación entre agentes y nueva estructura tarifaria, sería necesario modificar otra vez la Resolución de la CNMC por la que se aprueban nuevos formatos de los ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores, de 20 de diciembre de 2016, modificada mediante Resolución de 17 de diciembre de 2019, así como sus ficheros y documentación de desarrollo conforme a lo que se acuerde en el grupo de trabajo denominado "GT-2 Formatos", promovido por la CNMC.

Procede señalar que la citada Resolución de la CNMC de 17 de diciembre de 2019, en su redactado actual, recoge ya un calendario de implantación que interfiere con lo previsto en la Propuesta de Circular. En concreto, en dicha Resolución se establecen los siguientes hitos de implantación:

- Fase I: 6 de julio 2020.
- Fase II: 4 de enero de 2021.

A este respecto, hay que tener en cuenta que ambas fases llevan asociadas un periodo de hasta dos meses para las correspondientes pruebas de comunicación con los agentes, que interfiere directamente con la fecha de aplicación de la Propuesta de Circular, volviendo a ser preciso integrar

nuevos cambios en los sistemas de todos los agentes implicados con un alto grado de indefinición e incertidumbres al no haber tenido una coordinación previa de plazos y fechas para acometer con garantías toda esta batería de cambios en el sector.

Este calendario, que era exigente por sí mismo, y que suponía llevar a cabo una implantación el 4 de enero de 2021 de la Fase II, con las correspondientes pruebas durante el mes diciembre de 2020 (un mes con escasos días hábiles), se va a ver ahora fuertemente afectado por los efectos que derivan de la entrada en vigor de la Circular de peajes.

Va a ser necesario definir y consensuar nuevos desarrollos, que van a requerir el acuerdo entre los agentes del sector para su posterior implantación sistemas propios y en las plataformas de contratación.

- También será necesario modificar los procesos para reubicación de puntos de suministro en función del consumo anual, de tal manera que se informe de la misma haciendo referencia a ambas estructuras tarifarias, por las ya referidas implicaciones en materia de retribución, liquidación, repartos, contratación y facturación.
- Por otro lado, el cambio en la estructura tarifaria hará que sea necesario modificar el documento aprobado por la CNMC denominado "Formato SIPS de Electricidad y Gas Natural", así como modificaciones en los formatos del sistema de facturación SIFCO para dar acomodo a la nueva estructura tarifaria y en el resto de los informes periódicos a enviar a la CNMC.

Se estima que los distribuidores precisarían de un plazo de 10 meses para implantar en sus sistemas la doble segmentación/estructura tarifaria y en general los mecanismos correspondientes que permitan suplir esa falta de equivalencia entre la categorización de los consumidores a efectos de facturación y la que será necesaria para los repartos, además de articular ese doble mecanismo de reubicación de los consumidores (uno para facturación, y otro independiente para repartos).

## **2.4 Conclusión**

De acuerdo con las circunstancias expuestas, y del análisis preliminar desarrollado sobre el tiempo que se necesitaría para que las distribuidoras y transportistas pudieran adaptar sus sistemas a la nueva metodología, resulta manifiesta la necesidad de extender el plazo de adaptación actualmente previsto en la Propuesta de Circular.

Adicionalmente a las dificultades expuestas anteriormente, debe enfatizarse nuevamente la actual coyuntura derivada de la pandemia del COVID-19, cuyas consecuencias y duración aún desconocemos y que necesariamente tiene un impacto negativo en la actividad de las empresas, hasta el punto de que el propio Gobierno ha decidido paralizar todos los plazos administrativos con objeto de no provocar un colapso en la actividad empresarial.

En este contexto, y como ya hemos advertido, el MITECORD se ha visto obligado a suspender la consulta pública abierta sobre el Estudio del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC), adecuándose a los términos previstos en el Real Decreto 463/2020 por el que se declara el estado de alarma, decisión que, como anteriormente se ha comentado, podría tomar como referencia la CNMC a los efectos oportunos.

Dadas las circunstancias, al reto que de por sí ya suponía la multiplicidad y profundo alcance de los desarrollos necesarios, hay que añadir las actuales dificultades de trabajo y sus imprevisibles consecuencias en la actividad de las empresas y en la propia economía, entendemos que la CNMC debe considerar la situación y contexto actuales para ser consciente de que es materialmente imposible mantener los plazos de entrada en vigor previstos en la Propuesta de Circular, de modo que la razón aconseja el retraso en su implantación, por imposibilidad real y manifiesta, del 1 de Octubre de 2020, posponiendo su implantación por ser imposible cabalmente su cumplimiento, hasta, como mínimo, el 1 de Octubre de 2021.

**Este aplazamiento no solo es absolutamente necesario y se encuentra jurídica y técnicamente justificado, sino que hace posible acometer una tramitación acompañada y coordinada con el resto de los cambios regulatorios que son precisos para en el resto de normativa sectorial con la que confronta directamente.**

### **TERCERA.- INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE BUENA REGULACIÓN (SEGURIDAD JURÍDICA). INCOHERENCIAS Y CONTRADICCIONES CON OTRAS NORMAS QUE REGULAN EL SECTOR**

Íntimamente vinculado con lo anterior, la Propuesta de Circular evidencia incoherencias y contradicciones con otras normas que regulan el sector y que se afectan entre ellas en múltiples aspectos. Es decir, una gran variedad de normas con las que la Propuesta de Circular debería complementarse en algunos aspectos y estar perfectamente coordinada en otros, muestra divergencias en su regulación de una misma realidad, lo que genera incertidumbres interpretativas, dificultades de adaptación y riesgos de incumplimiento que abundan, más aún si cabe, en la imposibilidad de llegar al 1 de octubre de 2020 con una adecuada adaptación de la nueva metodología.

Dichas incoherencias y contradicciones, que se detallan en el apartado 3.2 siguiente, que demuestra una total descoordinación en el seno de la propia Administración (entre el Ministerio y la CNMC o, incluso, entre diferentes subdirecciones de la propia CNMC) conlleva una infracción de los principios de buena regulación.

#### **3.1 Infracción del principio de buena regulación, en particular, de la mínima seguridad jurídica para que los agentes puedan implementar en un margen razonable de tiempo la nueva metodología**

Sin perjuicio de que son igualmente aplicables las infracciones identificadas en los apartados anteriores, consideramos en este caso también se infringe la seguridad jurídica predicable desde la perspectiva de los principios de buena regulación.

Antes de ello, y dado que varias de las contradicciones e incoherencias se producen entre diferentes órganos de la Administración (Ministerio – CNMC) que gozan de atribuciones y competencias diferentes, resulta imperativo mencionar las cautelas que el Consejo de Estado ha establecido al respecto.

En este sentido, y ampliando lo explicado sobre el principio de seguridad jurídica en el apartado 2.1 anterior, se ha venido advirtiendo por el Consejo de las consecuencias de esta descoordinación y su impacto sobre el principio de seguridad jurídica. En particular, creemos de interés hacer referencia a las consideraciones del Consejo de Estado referidas al hecho de que tras el Real Decreto-ley 1/2019 y la ampliación del ámbito al cual se extiende la competencia de la CNMC para dictar circulares, en algunos casos no resulta sencillo establecer aquellos preceptos de las normas y resoluciones anteriores que dejarán de ser de aplicación y cómo deben coordinarse unas normas con otras.

A estos efectos, el Consejo de Estado ha señalado que no se puede dejar a los agentes la decisión de qué norma aplicar o cómo coordinar unas normas con otras cuando no resulta clara su coordinación. Según el Alto Órgano Consultivo *"esta situación no contribuye en forma alguna a la seguridad jurídica, sino que supondría un incremento -aun mayor- de la complejidad normativa del ámbito de la energía. Como se dijo en el dictamen número 234/2019, de 28 de marzo, "la seguridad jurídica es imprescindible para cualquier sector regulado, pero, especialmente, para el sector eléctrico, que ha sido testigo de una vertiginosa sucesión de normas en los últimos años". En este sentido, el Consejo de Estado ha venido recordando "la conveniencia de que la integración en el ordenamiento jurídico de las normas se haga de manera adecuada, con el objeto de que quede debidamente articulado el conjunto del grupo normativo sectorial que corresponda" (dictamen número 162/2019, de 7 de marzo). Así lo ha puesto este Consejo de manifiesto para el sector eléctrico en las Memorias elevadas al Gobierno correspondientes a los años 2010 y 2016"*.

Concluyendo en sus dictámenes emitidos recientemente a cuenta de las circulares tramitadas por la CNMC que el reparto de atribuciones entre el Ministerio y la CNMC no puede suponer un incremento de la complejidad normativa que lleve a poner en peligro la necesaria seguridad jurídica, una de cuyas exigencias consiste en la claridad en cuanto a la determinación de la norma aplicable en cada supuesto.

Y es que no se puede pasar por alto que la seguridad jurídica no es un simple criterio inspirador del ordenamiento, sino una exigencia constitucionalmente consagrada en el artículo 9 de Constitución que debe ser observada a la hora de ejercitar la potestad normativa y que, incluso, pudiere privarla de legitimidad si la falta de certidumbre adquiriese especial intensidad.

Una vez expuesto lo anterior, en lo concerniente al principio de buena regulación, la Ley 39/2015, en su artículo 129 regula los principios de buena regulación (entre los cuales se incluyen los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia).

Su aplicación al desarrollo normativa por parte de la CNMC ha sido confirmada por el Consejo de Estado, en aplicación de lo previsto en el artículo 2.2 de la Ley 3/2013, que se remite en cuanto a su régimen jurídico a la aplicación supletoria de la Ley 30/1992, referencia que hoy debe entenderse hecha a la Ley 39/2015 (y a la Ley 40/2015, en lo que corresponda).

Pues bien, de acuerdo con el artículo 219.4 de la Ley 39/2015:

*Principios de buena regulación.*

*1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.*

(...)

*4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas (...)*

(...)”.

Pues bien, los principios recogidos en el artículo transcrito, aun enunciados en los términos abstractos de la redacción del artículo, se traducen en exigencias concretas en cuanto a la elaboración de disposiciones generales.

Especialmente debemos llamar la atención de las obligaciones que conlleva la referencia -nuevamente- al principio de seguridad jurídica para el Consejo de Estado. En efecto, en sus dictámenes recientes ha puesto de manifiesto que en el marco complejo del sector gasista se exige una adecuación a las normas de la Unión Europea y al marco regulatorio nacional.

En definitiva, el principio de seguridad jurídica, reconocido constitucionalmente (Constitución, artículo 9), se erige en uno de los pilares del ordenamiento y despliega su eficacia en la exigencia de un sistema normativo claro, estable y cierto.

Como a continuación exponemos se producen numerosas contradicciones e incongruencias de la Propuesta de Circular con el resto de la normativa sectorial lo que supone una infracción del principio de buena regulación.

### **3.2 Ejemplos de contradicciones e incongruencias de la Propuesta de Circular con el resto de la normativa sectorial**

1.- Contradicciones entre la Propuesta y las resoluciones de la propia CNMC sobre formatos ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores de electricidad y gas natural.

La nueva estructura tarifaria y nuevos conceptos regulados incluidos en la Propuesta de Circular impactan directamente en todos los procesos relacionados con la comunicación entre los agentes que operan en el Sistema Gasista, sin que la CNMC haya tenido en cuenta en la Propuesta de Circular o su Memoria que existen resoluciones de la propia CNMC que son de obligado cumplimiento y que deben ser modificadas o reinterpretadas para hacerlas compatibles con la nueva metodología.

En primer lugar, para poner en marcha las profundas modificaciones incluidas en la Propuesta de Circular es preciso modificar nuevamente, y como ya hemos advertido, la Resolución de la CNMC de 20 de diciembre de 2016, por la que se aprueban los formatos de los ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores de energía eléctrica y gas natural (BOE núm. 24 de 28 de enero de 2017).

Resulta desconcertante que dicha Resolución haya sido modificada recientemente por la CNMC mediante la Resolución de 17 de diciembre de 2019, por la que se aprueban nuevos formatos de los ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores y se modifica la resolución de 20 de diciembre de 2016 (BOE núm. 312 de 28 de diciembre de 2019). Esta modificación se realiza estando la CNMC inmersa en la intensa tramitación de las nuevas circulares para el sector del gas (incluida la presente) y en ningún momento se produce una mínima coordinación con el contenido de estas nuevas circulares, hasta el punto de que las modificaciones a introducir sen virtud de la Resolución de 17 de diciembre de 2019 se realizarán en dos fases con plazos posteriores al plazo de adaptación fijado en la Propuesta de Circular (octubre de 2020) y, a pesar de ello, se contemplan cambios al efecto:

- **Fase I** (nuevos procesos de desistimientos, traspaso a CUR y revisión de formatos 1.0): **6 de julio 2020**.
- **Fase II** (implantación de contratación de productos de acuerdo con el Real Decreto 984/2015): **4 de enero de 2021**.

Este desarrollo en las Fases I y II es liderado por la CNMC, que organiza con carácter mensual sesiones de trabajo (Grupos de Trabajo) con los agentes distribuidores y comercializadores, asociaciones de consumidores y grandes consumidores, cuyo principal objetivo es promover el intercambio telemático ágil de la información entre los agentes comercializadores y distribuidores de los sectores eléctrico y gasista, y además, mantener actualizados los formatos de los ficheros de intercambio de información entre distribuidores y comercializadores, en relación con los procesos de cambio de comercializador, altas de nuevos puntos de suministro, bajas, modificaciones en la contratación del acceso, facturación de los peajes de acceso y procesos de reclamación. De hecho, durante 2019 se continuó con los trabajos para desarrollar nuevos formatos de ficheros de intercambio de comunicación entre comercializadores y distribuidores de ambos sectores para incluirlos en la nueva Resolución de la CNMC, que constituye la versión 2.0 de formatos de ficheros de intercambio.

Pues bien, prueba evidente de la descoordinación y contradicciones que supone la entrada en vigor de forma precipitada de la Propuesta de Circular, es que TODOS los ficheros y documentación de desarrollo contemplados en la citada Resolución de 17 de diciembre de 2019, desarrollados en el grupo de trabajo promovido por la CNMC denominado "GT-2 Formatos" deberían ser modificados, incluso antes de su implementación.

En segundo lugar, la entrada en vigor de la nueva Propuesta de Circular implicará la incorporación de nuevos conceptos a incluir en la facturación a realizar por los distribuidores (peajes de salida de la red de transporte, peajes de redes locales con la ya citada nueva estructura, peajes de otros costes de regasificación y, en el momento que el MITECORD los regule, los cargos que resulten de aplicación).

En concreto, los procesos directamente afectados por la Propuesta de Circular son los indicados a continuación:

PROCESOS BIDIRECCIONALES:

- **A1\_02:** Cambio de comercializador sin modificaciones en el contrato de acceso.
- **A1\_41:** Cambio de comercializador con modificaciones en el contrato de acceso.
- **A1\_05:** Modificación en el contrato de peaje de acceso.
- **A1\_38:** Alta de un punto de suministro.
- **A13\_50:** Traspaso al CUR.
- **A61\_61:** Notificación CUPS sin contrato en vigor disponibles para la contratación.

PROCESOS UNIDIRECCIONALES:

- **B70\_31:** Facturación del peaje de acceso y otros conceptos regulados.

Por tanto, la Propuesta de Circular será incoherente con los procedimientos operativos existentes, establecidos por la propia CNMC, para el correcto funcionamiento del Sistema Gasista en lo que respecta a los procesos relacionados con el consumidor, y no solo eso, también provocará una tremenda disfuncionalidad de los ficheros electrónicos que soportan la facturación de peajes y, por tanto, los flujos económicos entre comercializadores y distribuidores, que constituyen una parte importante de los ingresos liquidables del Sistema Gasista.

Una respuesta a esta situación descrita podría ser que tras la aprobación de la Propuesta de Circular se acometerán las modificaciones necesarias en las normas que no se concilien con la nueva metodología. No obstante, en el breve plazo de tiempo hasta que finalice el plazo de adaptación esta solución no resulta posible, generando relevantes incertidumbres y retrasando el futuro desarrollo de los trabajos de implementación de los agentes del sector.

Por tanto, es necesaria una profunda reflexión de la CNMC al objeto de que todos sus desarrollos reglamentarios vayan acompañados en el tiempo y sean coherentes entre sí para evitar un colapso en el funcionamiento del Sistema Gasista con consecuencias impredecibles.

## 2.- Contradicciones con las NGTS y sus protocolos de detalle (PD).

Adicionalmente, y para más desconcierto en el sector, la Propuesta de Circular crea una nueva estructura de peajes basada exclusivamente en niveles de consumo, mientras que los procesos de balance, reparto de consumo y cálculo de saldos de mermas en las redes de gas mantienen como parámetro principal los niveles de presión a los que los consumidores de gas se encuentran conectados.

Ello obliga a realizar una revisión y adaptación de las NGTS, aprobadas y publicadas en la **Orden ITC/3126/2005, de 5 de octubre por la que se aprueban las normas de gestión técnica del sistema gasista**, siendo éstas un pilar fundamental del sistema, pues establecen las relaciones entre los diferentes agentes que acceden a las infraestructuras técnicas y los correspondientes procedimientos de actuación, con el objeto final de asegurar la continuidad y seguridad del suministro.

Las NGTS que se ven impactadas directamente por la nueva circular de peajes son la **NGTS-06 Repartos** y **NGTS-07 Balance**, así como sus *protocolos de detalle (PD)*, desarrollados por diversas Órdenes y Resoluciones ministeriales, y que regulan aspectos fundamentales para el Sistema Gasista, como hemos indicado, que ni siquiera han sido considerados por la CNMC en el apartado específico de **NORMAS AFECTADAS** (Capítulo V) de la Memoria que acompaña a la Propuesta de Circular.

## 3.- Contradicciones en relación con los informes periódicos requeridos por la propia CNMC.

Los cambios introducidos en la Propuesta de Circular tampoco guardan la necesaria coherencia para ser incorporados en los informes que las empresas distribuidoras debemos enviar periódicamente a la propia CNMC en virtud de distintas resoluciones de obligado cumplimiento.

Así, la CNMC tendría que acometer, con mucha antelación a octubre de 2020, una necesaria actualización de los formatos y ficheros que recogen la siguiente información:

- Informes SIFCO (Sistema de Información sobre Facturación y Consumos del sector del gas).
- Informes SIPS (Sistema de información de puntos de suministro).
- Anexos Circular 5/2008, de 22 de diciembre, de la Comisión Nacional de Energía, de información para el mercado minorista español de gas natural.
- Informes mensuales sobre Cambios de Comercializador (altas y cambios) contemplados por el Real Decreto 1011/2009, de 19 de junio, por el que se regula la Oficina de Cambios de Suministrador, que son remitidos a la CNMC

con el detalle y la periodicidad indicados en dicho Real Decreto, desde que el 1 de julio de 2014, la CNMC asumiera las funciones de la extinta Oficina de Cambios de Suministrador (OCSUM).

De no ser así, volveríamos a encontrarnos, tal y como se ha descrito anteriormente, con la obligación de adaptar los sistemas en un tiempo extremadamente reducido (y de imposible cumplimiento) sobre una variedad de formatos y ficheros no compatibles, lo que generaría un nivel de incertidumbre difícilmente asumible.

4.-Finalmente, no debemos dejar de aludir al reciente Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, y, en particular, a sus artículos 43 y 44, que tienen un impacto sobre el régimen de facturación y pago del peaje de acceso. Esta situación, lógicamente, no está prevista en la Propuesta de Circular, pero introduce un elemento adicional de incertidumbre y descoordinación que debe también ser considerada en la implementación de la nueva metodología en el supuesto de que perdure el estado de alarma declarado.

\*\*\*

La evidente descoordinación y contradicciones entre la Propuesta de Circular e importantes normas sectoriales genera una inevitable incertidumbre regulatoria de consecuencias impredecibles, por lo que en cumplimiento del principio de buena regulación desde la perspectiva de seguridad jurídica la CNMC está obligada a llevar a cabo un análisis exhaustivo y profundo de la normativa sectorial y coordinar la Propuesta de Circular con ésta.

A la CNMC se le exige que sus normas se adecuen al marco complejo del sector gasista en el que se insertan, debiendo evitar incongruencias y las consecuentes incertidumbres a los destinatarios de las circulares. En este sentido, el hecho de que exista un reducido plazo de adaptación agrava extraordinariamente la incertidumbre del sector. No obstante, de ser atendida la solicitud de un plazo de adaptación sensato y adecuado a la complejidad de la tarea que los agentes tienen por detalle, la incertidumbre se vería significativamente minimizada.

#### **CUARTA.- ALEGACIONES DE NATURALEZA TÉCNICA**

Asimismo, y como advertimos al inicio de nuestro escrito, este último bloque pretende identificar desde una perspectiva puramente técnica determinadas irregularidades, errores o inconsistencias que contiene la metodología propuesta en la Propuesta de Circular, a los efectos de que se acometan las correcciones y subsanaciones que procedan.

La presente alegación se divide en 3 partes:

- Inconsistencias y errores detectados en la Propuesta de Circular y su Memoria.

- Impacto económico en la industria en un contexto de fuerte recesión económica.
- Incentivos de la industria para la desconexión de la red de gas.

Asimismo, resulta importante señalar que el bloque relativo al impacto económico para la industria de la nueva metodología ahonda en la necesidad de extender el plazo de adaptación y entrada en vigor de la nueva metodología, si bien desde la perspectiva de los consumidores -y no desde la perspectiva de los transportistas y distribuidores como se ha tratado en alegaciones anteriores- también para los tiempos de adaptaciones.

#### **4.1 Inconsistencias y errores detectados en la Propuesta de Circular y su Memoria**

A continuación, se ponen de manifiesto una serie de inconsistencias y errores que, a nuestro juicio y con el máximo respeto, advertimos en la Propuesta de Circular y su memoria:

- En la Propuesta de Circular, página 49, Artículo 35 (Condiciones de Facturación de los peajes de regasificación), punto e), donde dice "*la facturación del peaje de otros costes de regasificación se efectuará mensualmente*" se debe añadir la excepción para consumidores que tengan una periodicidad de medida bimestral según lo dispuesto en el artículo 51.2 del Real Decreto 1434/2002.

Esta excepcionalidad queda recogida en otros artículos de la Propuesta de Circular, como son el Artículo 16 (Condiciones de Facturación de los peajes de Transporte) y el Artículo 26 (Condiciones de facturación de los peajes de acceso a las redes locales), por lo que es claro que se debe armonizar el Artículo 35 con lo dispuesto en los Artículos 16 y 26.

- En la Propuesta de Circular, página 50, Artículo 35 (Condiciones de Facturación de los peajes de regasificación), punto e), apartado ii), donde dice "*...de acuerdo con las condiciones de facturación establecidas en el artículo 26.2.a) y 26.3.a)*", debería incluir además lo dispuesto por el Artículo 26.1, quedando redactado como sigue "*...de acuerdo con las condiciones de facturación establecidas en el artículo 26.1, 26.2.a) y 26.3.a)*"

Adicionalmente, en este mismo punto (Artículo, 35, punto e) apartado ii), se indica que las empresas distribuidoras facturarán el peaje de otros costes de regasificación a los consumidores conectados a sus redes "*...sustituyendo el termino fijo del peaje de acceso a las redes locales por el término fijo del peaje por otros costes de regasificación*". La aplicación literal de este punto implicaría dejar sin efecto alguno, y para todos los clientes, el término fijo de los peajes de acceso a las redes locales, por tanto, carecería de sentido haber definido dicho término fijo en la Propuesta de Circular y su Memoria si luego en virtud de esta redacción va a ser sustituido en su totalidad por el peaje por otros costes de regasificación. Por ello es necesario aclarar

explícitamente el sentido de la sustitución del término fijo del peaje de acceso a las redes locales por el término fijo del peaje por otros costes de regasificación y a qué consumidores afecta.

- En la Propuesta de Circular, página 32, Artículo 25 (Condiciones Generales de aplicación de peajes de acceso a las redes locales), punto 4, donde dice "En el caso particular de contratos de carácter indefinido sólo podrá modificarse la capacidad contratada una vez haya transcurrido un año desde su contratación o desde su última modificación", esta limitación penalizaría de forma directa a las industrias que requieran aumentar la capacidad contratada con motivo de un aumento de su producción, para evitarlo se debe dejar abierta al consumidor la posibilidad de aumentar la capacidad diaria contratada con objeto de adaptar su contrato indefinido en caso de necesidad por aumento de producción, como actualmente queda recogido en el Real Decreto 984/2016, artículo 6.2 el cual indica que "salvo en el caso de causar baja en el suministro, la reducción de capacidad contratada no podrá realizarse hasta transcurrido un año de la última modificación".
- En la Propuesta de Circular, página 35, Artículo 26 (Condiciones de facturación de los peajes de acceso a las redes locales), punto 2, apartado c), subapartado i), dentro de la fórmula para obtener la  $FEQ_d$  (Facturación por capacidad demandada) en clientes con teled medida instalada, hay que corregir el sumatorio que aparece en la fórmula, ya que afecta sólo a la capacidad contratada ( $QC_{t,d}$ ) y debe incluir también la capacidad máxima demandada ( $QM_d$ ).

De este modo, la fórmula que figura en la Propuesta de Circular es la siguiente:

$$FEQ_d = 3 \times \left[ \left( QM_d - \sum_{t=i}^n QC_{t,d} \right) \times \left( \frac{MD_d \times TC_{GT}}{365} \right) \right]$$

Cuando realmente debería ser:

$$FEQ_d = 3 \times \left[ \left( \sum_{t=i}^n QM_d - QC_{t,d} \right) \times \left( \frac{MD_d \times TC_{GT}}{365} \right) \right]$$

- En la Propuesta de Circular, página 36, Artículo 26 (Condiciones de facturación de los peajes de acceso a las redes locales), punto 2, apartado c), subapartado ii), dentro de la fórmula para obtener la  $FEQ$  (Facturación por capacidad demandada) en clientes sin teled medida instalada, pero con obligación de disponer de equipos de medida que permita el registro diario del caudal máximo demandado, de acuerdo con las obligaciones establecidas por el Gobierno, se debe especificar si el parámetro  $QM$  (capacidad máxima

- demandada en el día de gas d) se refiere al día en que se produce el máximo *QM* demandado dentro de todo el periodo de facturación afectado.
- En la Propuesta de Circular, página 36, punto 3, donde dice "*Los peajes de acceso a las redes locales de los consumidores a los peajes RL.1, RL.2, RL.3 y RL.4 que no dispongan de equipo de medida que permita el registro diario del caudal máximo demandado constan de un término de facturación por cliente y un término variable de facturación por volumen*", se debe incluir también a los peajes RL.5 y RL.6, ya que en estos dos escalones también pueden existir consumidores sin obligación de disponer de equipo de medida con registro diario del caudal máximo demandado, de acuerdo con el *PD-01 Protocolo de Medición de las Normas de Gestión Técnica del Sistema Gasista (Tabla 2: Sistemas de medición en función del caudal máximo horario y el consumo final para presiones de medición < 0,4 bar)*.
  - En la Memoria que acompaña a la Propuesta de Circular, página 107, no se guarda correlación entre el cuadro 51 (Términos de Facturación de los peajes de redes regionales. Año 2020) y la tabla 4b (Puntos de suministro con equipo de medida con capacidad de registro del caudal máximo diario), página 108, del cuadro 52 (Evolución de los peajes de acceso a las redes locales durante el periodo regulatorio) ya que en el cuadro 51 figura un único término variable por volumen, independientemente del equipo de medida del consumidor, mientras que en la tabla 4b del cuadro 52 aparecen distintos valores para el término variable por volumen en el caso de clientes con equipo de medida con capacidad de registro del caudal máximo diario.
  - En la Memoria que acompaña a la Propuesta de Circular, página 178 se indica "*En consecuencia, a efectos de no discriminar entre el tratamiento dado a las inyecciones de biogás en las redes de transporte y distribución, se ha optado por establecer un descuento del 50% en el término fijo del peaje por el uso de las redes locales que le corresponda*", lo cual no guarda coherencia con lo dispuesto en la Propuesta de Circular, página 24, Capítulo III. PEAJES DE ACCESO A LAS REDES LOCALES, Artículo 18 (Ámbito de aplicación de los peajes de acceso a las redes locales), punto 3: "*Quedan exceptuados del pago de peajes de acceso a las redes locales las inyecciones de gases de origen renovable, tales como el biogás conectados en la red local.*"
  - En la Memoria que acompaña a la Propuesta de Circular, páginas 78-79, cuadros 26 y 27, aparecen errores tipográficos en la tabla 4 del cuadro 26 y la tabla 4 del cuadro 27 pues las unidades de las capacidades de entrada y salida de la red de transporte deberían ser €/MWh/día/año. Por otro lado, la tabla 5 del cuadro 27 debería llevar como título "Evolución del peaje de salida de la red de transporte".
  - En la Propuesta de Circular, artículo 35, punto e) Peaje por otros costes de regasificación, apartado i) se debe indicar taxativamente que el término variable se aplica en exclusiva a los comercializadores por los suministros a consumidores conectados a plantas satélites uniclente.

- En el cuadro 88 de la Memoria que acompaña a la Propuesta de Circular, en su página 145 (Término fijo del peaje asociado a la recuperación de otros costes de regasificación aplicable a consumidores conectados a redes locales. 2020) faltan indicar los valores de los términos fijos (€/año) para los Peajes RL5 y RL6, así como modificar con el mismo criterio el Artículo 26.2 de la Circular "Condiciones de facturación de los peajes de acceso a las redes locales", reflejando la opción del término fijo (€/año) igualmente para los Peajes RL5 y RL6.

**Cuadro 88** Pg.145 Memoria

**PEAJE PARA RECUPERACIÓN DE OTROS COSTES DE REGASIFICACIÓN**

Cliente	Tamaño MWh/año	TF Cliente	TF Capacidad
		€/Cliente y año	€/kWh/día/año
RL1	C ≤ 5	15,077552	1,022321
RL2	5 < C ≤ 15	15,077552	0,297315
RL3	15 < C ≤ 50	15,077552	0,106340
RL4	50 < C ≤ 300	15,077552	0,021308
RL5	300 < C ≤ 1.500	15,077552	0,004175
RL6	1.500 < C ≤ 5.000	15,077552	0,001064
RL7	5.000 < C ≤ 15.000		0,000310
RL8	15.000 < C ≤ 50.000		0,000125
RL9	50.000 < C ≤ 150.000		0,000048
RL10	150.000 < C ≤ 500.000		0,000014
RL11	500.000 < C		0,000002

**4.2 Impacto económico en la industria en un contexto de fuerte recesión económica.**

Entre las consideraciones a tener en cuenta en relación con la repercusión de la Propuesta de Circular, una de las más importantes es ver qué efecto puede tener sobre las industrias. El Ministerio, en su informe de fecha 5 de septiembre de 2019 sobre la primera versión de la Propuesta de Circular, indicaba que "El diseño de los peajes y cánones debería tener en consideración la competitividad del sector

*industrial, respetando en todo caso las directrices comunitarias en materia de ayudas de estado”, llegando a la siguiente conclusión:*

*“El impacto de la metodología propuesta para los consumidores industriales es dispar. Mientras que los peajes de transporte aplicados a consumidores conectados a red troncal (grandes industrias y ciclos combinados) experimentarán reducciones significativas, se incrementan los peajes de red local aplicados a consumidores industriales conectados a la red primaria no troncal o a la red de transporte secundaria”.*

Por ello, y máxime en el complicado momento actual marcado por un parón de la economía que vendrá seguido de una fuerte recesión económica, resulta absolutamente necesario volver a analizar el impacto inmediato que tendría esta nueva versión de Propuesta de Circular sobre los clientes acogidos actualmente al grupo 2, que son las industrias conectadas a redes entre 4 y 60 bar.

A continuación facilitamos una estimación realizada por las Sociedades con los datos disponibles a la fecha e interpretando la información contenida en la Memoria (no siempre clara y precisa) sobre dicho impacto.

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

Por tanto, el aspecto relevante a considerar es en qué momento las industrias estarán preparadas para absorber el impacto inicial, que efectivamente se irá mitigando a medida que transcurra el periodo regulatorio, pero que supondrá, como hemos dicho, un importante deterioro inicial de la competitividad internacional de la pequeña y mediana industria española.

Que este impacto se produzca en el momento actual, con una fuerte recesión económica en el horizonte por la grave crisis derivada de la pandemia del COVID-19, con una bajada preocupante de la actividad industrial, con unas consecuencias apenas hoy imaginables, provocará una mayor presión económica sobre las pequeñas y medianas industrias, aumentando el impacto en la economía y lastrando la recuperación del sector industrial y el empleo.

Como advertíamos, también desde la perspectiva de este tipo de consumidores resulta importante valorar el reducido plazo de puesta en vigor de la nueva metodología. Esto es, si es momento de añadir nuevas dificultades al sector industrial o bien se debe contemplar un aplazamiento de la entrada en vigor de la Propuesta de Circular hasta, como mínimo, octubre de 2021.

#### **4.3 Incentivos a la industria para la desconexión de la red de gas**

Como hemos visto en el punto anterior, la pequeña y mediana industria conectada a las redes de entre 4 y 60 bar (peajes 2.1, 2.2 y 2.3) serán las que vean incrementados ostensiblemente sus peajes de acceso a la red. Este efecto ya fue advertido por el Ministerio en su informe de fecha 5 de septiembre de 2019 sobre la

primera versión de la Propuesta de Circular, en el que llegaba a la siguiente conclusión:

*"El impacto de la metodología propuesta para los consumidores industriales es dispar. Mientras que los peajes de transporte aplicados a consumidores conectados a red troncal (granes industrias y ciclos combinados) experimentarán reducciones significativas, se incrementan los peajes de red local aplicados a consumidores industriales conectados a la red primaria no troncal o a la red de transporte secundaria. **Este hecho, aparte de reducir la competitividad de las empresas, puede inducir a la desconexión de consumidores de la red de transporte y su sustitución por GNL transportado por carretera mediante cisternas**". (énfasis nuestro)*

La consecuencia directa de estas desconexiones será una disminución de los ingresos liquidables del sistema gasista, con el consiguiente impacto negativo en su equilibrio económico-financiero, a lo que hay que añadir el aumento del transporte de cisternas de GNL por carretera y su consiguiente impacto negativo no solo en el tráfico sino también en las emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero.

Por ello se ha desarrollado por las Sociedades un análisis de las diferencias de costes que, con la nueva estructura de peajes y los precios asociados, tendrían aquellos clientes que puedan desconectarse de la red de gas natural y montar una planta satélite de GNL unicliente abastecida con cisternas. En general se trata de la pequeña y mediana industria, acogida a los peajes actuales del Grupo 2, que normalmente tienen disponibilidad de terrenos para instalación de una planta satélite de GNL que les permita la desconexión de la red.

**[INICIO CONFIDENCIAL]**

**[FIN CONFIDENCIAL]**

Si tenemos en cuenta este análisis la Propuesta de Circular sigue implicando un riesgo real, como ya advirtió el Ministerio en su informe de fecha 5 de septiembre de 2019 sobre la primera versión de la Propuesta de Circular, de que estos consumidores adopten la medida de desconectarse de las redes de gas natural e instalen plantas de GNL unicliente propia, con los siguientes efectos inmediatos:

- Aumento del transporte pesado por carreteras.
- Aumento del transporte de mercancías peligrosas por carreteras.
- Aumento del almacenamiento de gases combustibles en las industrias.
- Aumento de las emisiones contaminantes y de efecto invernadero.
- Reducción de ingresos del sistema gasista.
- Pérdida del equilibrio económico-financiero del sistema gasista.

Por ello, la CNMC, en aras de preservar el equilibrio económico-financiero del sistema gasista y evitar incentivos contrarios al interés general, debería

**reconsiderar** los costes asociados a las infraestructuras para la carga de cisternas y más concretamente los siguientes:

- Término fijo (€/kWh/día/mes) del peaje de carga de cisternas
- Término variable (€/kWh) del peaje de carga de cisternas.
- Término por volumen (€/KWh) del peaje por otros costes de regasificación a aplicar al gas cargado en cisternas.

Las medidas a adoptar deberían contemplar coeficientes en función de la posibilidad o no de conexión a redes locales, cuando éstas estén accesibles, de modo que se produjeran incentivos a la conexión a red por los beneficios que ello supone sobre el equilibrio económico-financiero del sistema, el tráfico por carretera y en la reducción de emisiones de gases contaminantes y de efecto invernadero.

\* \* \*

En mérito a lo expuesto,

**SOLICITO** que se tenga por presentado este escrito, por hechas las alegaciones que en el mismo se contienen y, en sus méritos, proceda a tomar en consideración los aspectos tratados en el presente documento y, en particular acuerde:

- Suspender la presente consulta pública en aplicación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID- 19.
- Con independencia de lo anterior, ampliar el periodo de entrada en vigor y adaptación de la nueva metodología prevista en la disposición transitoria primera de la Propuesta de Circular hasta, como mínimo, octubre de 2021.
- Se modifiquen y corrijan los aspectos técnicos identificados en la Alegación Cuarta de este escrito.

*Versión no Confidencial*

Es justicia que pido en Badajoz, a 8 de abril de 2020.

D. David Guillén Viver

DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE GAS EXTREMADURA, S.A.

|

D. Luis Ángel Novillo Antúnez

GAS EXTREMADURA TRANSPORTISTA, S.L.