

ALEGACIONES DE GAS NATURAL COMERCIALIZADORA A LA PROPUESTA DE CIRCULAR DE LA CNMC PARA EL CÁLCULO DE LOS PEAJES DE TRANSPORTE, REDES LOCALES Y REGASIFICACIÓN DE GAS NATURAL

RESUMEN EJECUTIVO

La Propuesta de Circular está dirigida a subsidiar innecesaria e injustificadamente al GNL frente al suministro por gasoducto (GN) a través de la suma de un conjunto de variados efectos, en su mayoría incluidos en la metodología de forma no explícita ni transparente:

1.- Ajuste ilegal en los peajes de transporte: Incorpora un descuento explícito, injustificado e innecesario del 13,9% a las plantas de regasificación. El descuento es arbitrario y supone una fuerte discriminación frente a las conexiones internacionales.

2.- Subvención cruzada: Aplica un descuento implícito adicional al no recoger el 100% de los costes reales de la actividad de regasificación en la base de costes de la actividad. De esta forma subsidia el 27,4 % de los costes de la actividad de regasificación, asignándoselos a la demanda.

3.- Fraude de Ley y ventaja discriminatoria: El modelo de reparto de costes es incompatible con el Reglamento UE 2017/460 y se ha elegido para favorecer discriminatoriamente a las plantas de GNL.

4.- Ventaja discriminatoria: Los peajes uniformes para el GNL junto con el Tanque Virtual Único, **el cual no existe en ningún otro país, sólo en España**, suponen una nueva ventaja artificialmente creada para el GNL.

Por otra parte, la metodología de peajes utilizada, junto con el modelo de Tanque Único, elimina innecesariamente toda competencia entre las plantas de regasificación, en perjuicio de los consumidores y de los operadores de plantas de GNL más eficientes.

CONCLUSIÓN: La metodología propuesta es contraria a los principios que rigen el Reglamento UE 2017/460, al provocar de forma intencionada y consciente la discriminación entre los agentes así como la discriminación entre las plantas de GNL y las conexiones internacionales, y hacerlo mediante la aplicación de subvenciones encubiertas y subvenciones cruzadas, con el objetivo único de favorecer injustificadamente a las plantas españolas de GNL, lo que distorsiona la competencia transfronteriza y produce daños innecesarios e injustificados a determinados operadores.

En todo caso, señalar que en lo que respecta a las ventajas concedidas al GNL, la Memoria de la propuesta de Circular carece de la necesaria claridad y transparencia que debe regir un trámite de audiencia como el que nos ocupa.

Como ya ha dicho el Consejo de Estado español, en su Dictamen nº 30/2020 de fecha 6 febrero de 2020:

“Tampoco puede perderse de vista que las orientaciones de política energética, al referirse al fomento del uso de las plantas de regasificación y a la competitividad de la industria española, exigen respetar, en todo caso, las directrices europeas”.

1.- Ajuste ilegal en los peajes de transporte: Descuento injustificado e innecesario del 13,9% a las plantas de regasificación. Arbitrariedad y discriminación frente a las conexiones internacionales.

La propuesta de Circular introduce en su art. 12.4 un ajuste en los peajes de transporte apoyándose en el art. 9.2 Reglamento UE 2017/460 el cual regula los ajustes tarifarios en los puntos de entrada de instalaciones de GNL y de infraestructuras que pongan fin al aislamiento. La única justificación de este ajuste la encontramos en la página 47 de la Memoria y consiste en un escueto párrafo, el cual es totalmente insuficiente:

“Por tanto, el cumplimiento del principio de seguridad de suministro y de diversificación de abastecimiento se ha realizado mediante la construcción de plantas de GNL, por lo que de acuerdo con lo establecido en el artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2017/460 se contempla establecer un descuento del 13,9% en las entradas a la red de transporte desde las plantas de GNL. Este descuento se corresponde el promedio durante el periodo regulatorio de la capacidad de entrada desde la planta de Barcelona respecto de la capacidad de entrada total. Se indica que se ha tomado como referencia la capacidad de entrada a la red de transporte desde la planta de Barcelona ya que esta ha sido designada por España a efectos del cumplimiento del criterio n-1, conforme al Reglamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017.”

- **Descuento injustificado y arbitrario:**

El Consejo de Estado de España, ya advirtió en su Dictamen num.30/2020, a la CNMC que le falta un requisito esencial y necesario para el cumplimiento del Reglamento UE 2017/460 y que es:

“Incorporar a la memoria la justificación del descuento previsto en el artículo 9.2 del Reglamento (UE) 2017/460, con base en la necesidad de asegurar el suministro de gas natural no solo en el ámbito nacional sino en el conjunto del sistema de distribución europeo, mediante la existencia y el correcto funcionamiento de instalaciones complementarias -gasoductos y plantas de gasificación- capaces de mantener de manera estable el suministro.”

A pesar de las directas indicaciones del Consejo de Estado de España, la Memoria sigue igual y no hay ninguna justificación del descuento sobre la necesidad de asegurar el suministro en el ámbito europeo. El principio de seguridad del suministro tiene un anclaje preciso en el Derecho europeo y, más específicamente, en el Reglamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) 994/2010 (en adelante, «Reglamento para la seguridad del suministro»). Así el Consejo de Estado recuerda que la seguridad energética es uno de los objetivos estratégicos de la Unión y que debe establecerse sobre la base de una estrategia conjunta de los Estados miembros y que no puede ser una decisión unilateral de un Estado miembro.

Es más, el criterio utilizado, basado en una característica física del sistema no puede ser válido para establecer una subvención económica. En el caso de que se detectara la necesidad de establecer una subvención, esta debería responder a criterios económicos, debería ser proporcionada al fin perseguido y en ningún caso debería establecerse con carácter permanente.

- **Descuento innecesario:**

Sin embargo, la situación en España no es de aislamiento ni mucho menos. Recordemos que ya existe una normativa en España que cumplen todos los agentes y que garantiza la seguridad del suministro, a saber: Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos. (BOE 206 de 26/8/2004). En consecuencia, la protección que se pretende vender ahora es innecesaria en la medida en que en España ya tiene una normativa nacional que impide importar más del 50% del suministro de gas del mismo país de origen y obliga a mantener existencias mínimas de seguridad.

Además, en España actualmente las plantas de GNL están muy demandadas, el mercado español está saturado de GNL, con un elevado uso de las plantas de GNL. Sistemáticamente la CNMC apunta al bajo nivel de uso de las Plantas y a que el modelo de Tanque Único Virtual ayudará a un mayor uso de estas. **No es cierto**. El uso de las Plantas estará condicionado fundamentalmente por la situación del mercado internacional y depende de la demanda final de gas natural. En el caso, límite y como máximo, redistribuirá el uso de las Plantas y los agentes llevarán el GNL a las plantas más próximas al origen concreto del GNL importado buscando el ahorro del transporte marítimo, lo que puede conducir a la reducción del uso de algunas de regasificación (especialmente de Barcelona y de Bilbao) en favor de otras.

En el último cuatrimestre del año 2019, la totalidad de las plantas de regasificación registraron llenados medios mensuales de los tanques superiores al 70%, cifra que indica valores diarios **de saturación e incluso la imposibilidad de descargar los buques**. No se sostiene la necesidad de introducir el subsidio planteado por la CNMC.

El sistema español no está aislado y el aprovisionamiento de gas está cada vez más diversificado ya que cuenta con un amplio espectro de países proveedores que introducen gas en el sistema a través de las interconexiones y las plantas de GNL. El aprovisionamiento de **GNL, ha crecido un 50% en 2019** vs 2018 y el porcentaje de aprovisionamiento de GNL ha pasado del 44% en el 2018 al 59% en el 2019. Esta tendencia se está consolidando en los últimos meses, y los datos del último año móvil destacan por un crecimiento todavía más espectacular de abastecimiento de **GNL**, que a fecha de hoy alcanza los 249 GWh (un 63 % más que el año móvil anterior) y ya supone el **63% del suministro en España**.

- **Ajuste discriminatorio:**

El mercado internacional del GNL es muy accesible, y se puede acudir a él en cualquier momento para comprar un cargamento spot o desviar barcos si el precio internacional del GNL es ventajoso. Por el contrario, y es bien conocido que, la importación desde Argelia se soporta sobre contratos de adquisición **de energía a largo plazo**, sin los cuales no se podrá garantizar el suministro. Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se puede fácilmente concluir, que lo que realmente necesita el sistema español para garantizar el suministro es justamente lo contrario a lo propuesto por la CNMC, esto es no discriminar negativamente a los contratos de GN con Argelia (incrementando la tarifa de entrada) a costa de subvencionar a los comercializadores de GNL.

2.- Subvención cruzada: Aplica un descuento implícito adicional al no recoger el 100% de los costes reales de la actividad de regasificación en la base de costes de la actividad. De esta forma subsidia el 27,4 % de los costes de la actividad de regasificación, asignándoselos a la demanda.

Los costes que la actividad de regasificación tiene que recuperar son los siguientes según la Memoria:

Cuadro 53. Retribución de la actividad de regasificación prevista para el ejercicio 2020

Retribución reconocida a la actividad de regasificación (€)	Previsión 2020	% sobre total
Retribución por disponibilidad	326.551.851	72,5%
Retribución por inversión	152.677.365	33,9%
Retribución por OM& fijo	130.717.724	29,0%
Retribución por OM& variable	41.247.666	9,2%
Retribución financiera gas talón	1.909.096	0,4%
Retribución por continuidad del suministro	88.006.664	19,5%
Retribución Musel	23.605.525	5,2%
DA1ª Orden ETU/1283/2017	12.176.578	2,7%
Ingresos por desbalances	n.a.	n.a.
Desvíos de ejercicios anteriores	n.a.	n.a.

La **retribución específica de Musel**, corresponde a su estado actual de hibernación, con el fin de reducir los costes que supondrían mantenerla en operación. Musel puede no ser necesaria hoy, pero puede ser necesaria mañana, al igual que la capacidad no utilizada de un gasoducto. **No existe diferencia en la naturaleza de los costes por el hecho de estar hibernada.** La **hibernación** de un activo con retribución a cargo del sistema obedece exclusivamente a **razones de eficiencia** global del sistema, con el fin de reducir los costes para los clientes. La hibernación no puede provocar un cambio de la naturaleza/estatus de los costes, de igual forma que la falta de utilización de la capacidad de un gasoducto no supone que su coste se traslade directamente a la demanda sin participar en el cálculo de los peajes de entrada.

La propuesta afirma igualmente, que **la retribución por continuidad de suministro** es “*un concepto que no tiene una relación directa con los costes de inversión*” y con esto despacha su no inclusión dentro de los costes de la actividad a recuperar a través de los peajes por el uso de las instalaciones de regasificación.

En primer lugar, **esta afirmación no es cierta.** El coste tiene relación directa e inequívoca con los costes de inversión (o de reposición) y la variación en función de la demanda toma un principio muy simple, se trata de adaptar la recuperación de los costes de la actividad en función de la demanda.

En cualquier caso, es un coste que no hay duda de que corresponde a la actividad, baste reproducir aquí lo señalado en la exposición de motivos de la Ley 18/2014 que la estableció:

“El nuevo modelo retributivo, regulado por la presente Ley, establece una metodología de cálculo común para todas las instalaciones de la red básica, que toma como base el valor neto anual de los activos eliminando cualquier actualización del mismo durante el periodo regulatorio. Esta retribución se compone de un término fijo por disponibilidad de la instalación y un término variable por continuidad de suministro”

Y la retribución de los activos se divide con un solo fin:

“La inclusión del término variable de continuidad de suministro en la retribución de las instalaciones permite, por una parte, ajustar los costes del sistema ante situaciones de variación de demanda equilibrando las diferencias entre los ingresos y los costes del sistema y, por otra, traslada parte del riesgo de la variación de la demanda, que hasta el momento era soportado por el consumidor final, al titular de las instalaciones”

Por último, **la sentencia del Tribunal Supremo** reconoce a Enagás a cobrar una retribución por la ampliación de Plantas de Regasificación, es decir activos de regasificación.

En definitiva, la propuesta de Circular incluye una **subvención cruzada casi del 27,4% de los costes de la actividad** de regasificación, con un peaje específico que posteriormente asigna a la demanda total. Este peaje deberá ser soportado por el aprovisionamiento a través de gasoducto. Esta subvención, incluida ocultamente en esta propuesta de Circular, es adicional y tiene los mismos efectos que la reconocida por la propuesta de Circular y señalada en el punto primero de estas alegaciones.

3.- Fraude de Ley y ventaja discriminatoria: El modelo de reparto de costes es incompatible con el Reglamento UE 2017/460 y se ha elegido para favorecer discriminatoriamente a las plantas de GNL.

La elección de la metodología de precios de referencia basados en la distancia ponderada por capacidad establecida en el art. 8 del Reglamento UE 2017/460 exigen del cumplimiento de unos parámetros, lo cuales no se dan en España, entre ellos:

“d) las combinaciones de puntos de entrada y de salida, en aquellos casos en que algunos de ellos puedan combinarse en un determinado escenario de flujos”

El parámetro establecido por el Reglamento UE es incompatible con un sistema de Tanque Virtual Único. Dado que los flujos que se integran en el sistema de Tanque Virtual Único, por la propia localización de las plantas de GNL, repartidas por toda la costa española no puede combinarse en ningún escenario de flujos, no es posible hacer uso de la metodología de precios de referencia basados en la distancia ponderada.

El Reglamento UE permite la unión de puntos de entrada siempre que sean sustituibles en base a los flujos, no en cualquier caso. Por tanto, estamos ante una manipulación del Reglamento UE citado y, por ende, ante un fraude de ley, con el único objetivo de introducir una nueva ventaja económica o subsidio a las plantas de regasificación, en detrimento de las importaciones por gasoducto, en este caso particularmente las más importantes en volumen provenientes de Argelia.

De otra manera, la CNMC debe elegir entre el **Tanque Único o la Metodología de Precios** de referencia basados en la distancia ponderada. **Ambos son incompatibles.** El objetivo de la metodología es ofrecer precios diferenciados entre entradas diferenciadas y el modelo de Tanque único no es una entrada diferenciada. Calcular precio diferenciados por cada entrada desde Planta de GNL, para acabar haciendo un precio medio ponderado de todas ellas (y además sabiendo que el modelo logístico de GNL lo va a obligar ex ante), es un claro fraude al Reglamento.

A mayor abundamiento, no tiene sentido en el sistema español la introducción de un sistema de reparto de costes que dé “señales de localización”, por tres motivos:

1. Porque no tiene sentido introducir ahora un reparto de costes de inversión con señales de localización cuando no se espera tener inversiones en red de transporte.

La propia Memoria de la circular señala en la página 25:

“... en sistemas de transporte mallados, más maduros y con exceso de capacidad en las infraestructuras, como sucede en el caso de España, el coste de inversión que impone la demanda incremental es reducido, debido a que los incrementos en la demanda no llevan a incurrir a gastos de inversiones adicionales”

2. Porque la señal de localización conseguida es contradictoria con la optimización a corto plazo de la operación, cuyos costes son los únicos que realmente se pueden alterar en el sistema de gas español en función de la localización de las entradas y las salidas.

A modo de ejemplo, la metodología penaliza la entrada a Galicia desde la planta de regasificación de Mugarbos (en Galicia) frente a la entrada por VIP PIRINEOS sin tener en cuenta que tradicionalmente y de forma recurrente existen congestiones en la red transporte para suministrar a Galicia, donde se han llegado

a producir limitaciones de suministro por falta de entradas en la citada planta de regasificación.

3. Porque la propia CNMC no ha optado por este tipo de modelo en ningún otro elemento de la regulación, es una pieza que no encaja en el puzle.

Ni si quiera la CNMC opta por este modelo de “señales de localización” para las salidas nacionales, a las que aplica el mismo peaje con independencia de su localización.

Tampoco lo hace en los peajes aplicados en el sistema eléctrico, ni divide el mercado de gas o electricidad en zonas de precio.

En resumen, esta es una pieza del puzle regulatorio español (donde todos los precios son uniformes en el territorio español) que no encaja y sólo se introduce en éste de manera forzada para conseguir un objetivo ad-hoc.

Pues bien, el motivo de la elección de este modelo de reparto de costes, sin sentido aparente en el sistema español, se encuentra en la propia Memoria de la circular cuando se analiza con detenimiento, y no es otro que la disimulada introducción de la enésima discriminación a favor de las plantas de GNL.

Hay que ir a la página 39 de la Memoria para, en un escueto párrafo, encontrar que **se reconoce** que no se utiliza una metodología postal exclusivamente para poder **favorecer a las plantas de GNL**, así dice en su página 39: *“Esta Comisión considera que, dada la situación actual del sistema gasista con un flujo predominante sur-norte y **teniendo en cuenta las orientaciones de política energética relativas a fomentar la utilización de las plantas de regasificación**, es necesario dar señales de precio diferenciadas en los puntos de entrada a la red de transporte. En consecuencia, una metodología postal, de la que resulta un único precio para todos los puntos de entrada, no se considera adecuada.”*

Nótese que la Memoria no gasta ni una sola línea en intentar justificar por qué la existencia de un flujo predominante sur-norte, que no ocasiona ningún coste de inversión al sistema, está relacionada con esta decisión, de forma que no es posible a esta parte refutar tal potencial justificación.

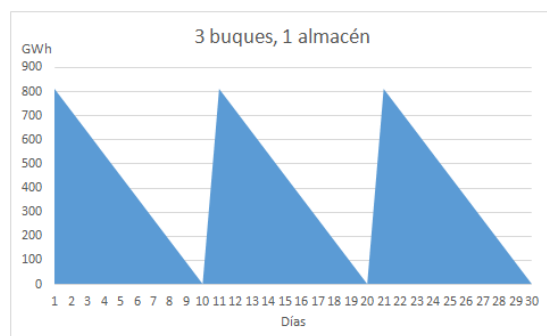
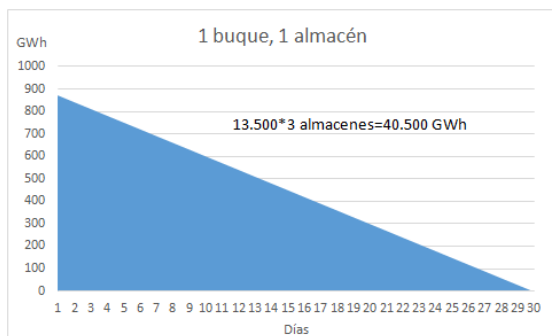
4.-Ventaja discriminatoria: Los peajes uniformes para el GNL junto con el Tanque Virtual Único, el cual no existe en ningún otro país, sólo en España, suponen una nueva ventaja artificialmente creada para el GNL.

El modelo de Tanque Virtual Único es un modelo inventando que sólo existe en España, que ningún otro país, con mercado liberalizado, tiene implantado y, sin entrar en su detalle, implica *de facto* ventajas competitivas para el GNL que se refuerzan con la aplicación de la metodología de peajes propuesta por la CNMC y se suman a las ventajas (vía subsidio o subvención cruzada) que se han señalado anteriormente.

En concreto, la metodología de peajes prevé un peaje único para el uso de cualquier planta de regasificación en España. Es decir, un mismo peaje contratado permite al operador utilizar las instalaciones de cualquier planta de GNL del sistema para regasificar y acceder a la red de transporte. Cualquier otro operador, que importe gas por gasoducto o inyecte gas desde cualquier otra terminal de GNL en Europa, sólo podrá utilizar los peajes contratados en cada punto de entrada para introducir el gas del que disponga en dicho punto de entrada. Cuando dicho operador disponga de capacidad contratada excedentaria en una entrada no podrá utilizarla para introducir gas por otro punto, incurriendo en un coste por infrautilización en dicha entrada y en un coste de contratación spot en la nueva entrada por la que quiera introducir el gas. Este coste asociado a la “desoptimización de la capacidad contratada” en cada entrada, constituye una parte esencial de coste de acceso a los sistemas de gas europeos que la metodología de peajes propuesta elimina única y exclusivamente para las plantas de GNL en España. Nótese, por ejemplo, que un importador que importe gas desde Argelia tendrá que disponer de capacidad contratada de manera independiente en Tarifa y Almería y no podrá utilizar el exceso en una de ellas para compensar una necesidad puntual en la otra, mientras que un importador de GNL podrá utilizar gas descargado en Galicia (extremo noroeste de España) para continuar utilizando la capacidad que contrató para sus operaciones habituales en Barcelona (extremo noreste) o en Huelva (extremo Sur).

Lo anterior se suma al ahorro de costes de almacenamiento que otorga implícitamente el modelo de Tanque Virtual Único a los operadores que importen GNL en España. Para ilustrar este punto, considérese un operador que descargue 3 barcos de GNL al mes en 3 plantas de regasificación diferentes. Dicho operador deberá almacenar gas para regasificar el gas a lo largo de todo el mes en cada planta, por lo que necesitará tener almacenada una media de 1,5 barcos de GNL a lo largo del mes. Este mismo operador, utilizando el artificio del Tanque Virtual Único podrá descargar un barco cada 10 días y regasificarlo desde la planta correspondiente con el peaje único contratado antes de que descargue el siguiente, necesitando disponer únicamente de 0,5 barcos de GNL almacenados a lo largo del mes, con el ahorro en costes de peajes correspondiente.

En la gráfica de la izquierda se representa la descarga de un buque en una terminal. En un sistema de terminales no unificadas, ésta se multiplicaría por buque descargado. En la gráfica de la derecha se representa la descarga de tres buques en un sistema de Tanque Virtual Único.



Estas ventajas que se otorgan a los operadores de GNL en España no son accesibles a los operadores que importan GN, ni al resto de operadores que importan GNL desde otras plantas en la Unión Europea, con lo que se produce una clara distorsión del mercado transfronterizo europeo y una discriminación con las conexiones internacionales.

Elimina la competencia entre las plantas de regasificación.

Por otra parte, la metodología de peajes utilizada, junto con el modelo de Tanque Único, que tienen por objetivo favorecer a las plantas de GNL frente a las conexiones internacionales, tiene también como consecuencia la desaparición de toda competencia entre las plantas de GNL y, con ello, de todas las ventajas asociadas en cuanto a la mejora de los servicios y los costes para los usuarios.

Conviene recordar, que una cosa es que las tarifas sean reguladas y otra es la libertad de elección de los comercializadores para contratar con una Planta u otra. Al no poder competir en precios han competido en servicios (reducción del boil-off, reducción de mínimos técnicos, reducción de mermas en la carga de buques, servicios de gassing up and cooling down, reducción de tiempos de descarga de buques, reducción de tiempos de carga de cisternas, etc..) y esto les ha situado en la cabeza de eficiencia operacional, económica y medioambiental.

Pasaremos de una situación de libre competencia entre las plantas a una situación de monopolio del gestor de las plantas (GTS), sin justificación alguna, que seguro afectará a medio plazo a la eficiencia por falta de competencia.