

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA DE NEDGIA Y ENAGAS SOBRE LA RETRIBUCIÓN DE LAS INSTALACIONES DE CONEXIÓN TRANSPORTE-DISTRIBUCIÓN SITAS EN LAS POSICIONES DE LLOMBAY Y CONSTANTÍ, POSTERIOR A LA AMPLIACIÓN DE LAS INSTALACIONES

Expediente CNS/DE/1633/22

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D.^a María Ortiz Aguilar

Secretaria

D.^a M.^a Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 15 de junio de 2023

De acuerdo con el artículo 7.35 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, y con lo dispuesto en el artículo 81.2 del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, la Sala de la Supervisión Regulatoria acuerda lo siguiente:

1. ANTECEDENTES

El 13 de diciembre de 2022, tuvo entrada en esta Comisión un escrito conjunto por las empresas Nedgia y Enagás, de 30 de noviembre de 2022, en el que se presenta una consulta sobre la posición 15.16A del gasoducto de transporte primario de gas natural a alta presión denominado “Valencia – Alicante y su Duplicación” de Enagás Transporte, S.A.U, en el término municipal de Llombay, en la provincia de Valencia.

Posteriormente, el 24 de febrero de 2023, tuvo entrada en esta misma Comisión un escrito, de fecha 21 de febrero de 2023, en el que se presenta una consulta complementaria a la anterior, también firmada por las empresas Nedgia y Enagás, en este caso en relación con la Posición 11 del gasoducto Barcelona – Valencia – Vascongadas, denominada Constantí.

Ambas consultas se refieren al régimen retributivo que aplicará con posterioridad a la ampliación de capacidad de las siguientes Estaciones de Regulación y Medida (en adelante, *ERMs*) existentes en estas posiciones propiedad de Enagás.

- La Estación de Medida (*EM*) de Llombay es una EM G-100, cuyo fin de vida útil retributiva está prevista en 2038, y tiene que ser ampliada a G-650.
- La Estación de Regulación y Medida (*ERM*) de Constantí es una ERM G-1000, que ya ha finalizado su vida útil retributiva, y tiene que ser ampliada a G-2500.

Las empresas preguntan sobre cuál será el estatus retributivo de la instalación original y de su ampliación, dada la redacción actual del artículo 12.3 del Real Decreto 1434/2002.

Adicionalmente, y respecto a la ERM de Constantí y su correspondiente ampliación, se plantea la cuestión sobre qué empresa debe asumir los costes de la ampliación (transportista o distribuidora), y si la retribución por la totalidad de la ampliación es con cargo al sistema gasista dado que la ERM se encuentra en situación de saturación de manera previa a la publicación del RD 984/2015, de 30 de octubre de 2015 y se construye una ERM completamente nueva aunque la consecuencia de ello resulte una ampliación del caudal de la ERM existente.

2. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

Las competencias relativas al régimen retributivo de las empresas reguladas corresponden a esta Comisión según lo dispuesto en el artículo 7.1.h de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; y en virtud del 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.

Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para emitir el presente informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la citada Ley 3/2013, así como el artículo 14.1.b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba su Estatuto Orgánico.

3. NORMATIVA SECTORIAL APLICABLE

Son de aplicación las Circulares de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia 9/2019, de 12 de diciembre, y 8/2020, de 2 de diciembre, que establecen la metodología retributiva para las instalaciones de transporte aplicable a partir del 1 de enero de 2021, los valores unitarios de referencia de inversión y de operación y mantenimiento para el periodo regulatorio 2021-2026 y los requisitos mínimos para las auditorías sobre inversiones.

Asimismo, también ha de considerarse lo dispuesto sobre aspectos retributivos en las normas de las que emanan ambas circulares, es decir, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, relativo a la sostenibilidad económica del sistema de gas natural.

También debe considerarse lo dispuesto en el Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, en particular en el Título II, que se refiere a las actividades de transporte, distribución y comercialización de gas natural. Específicamente, le es de aplicación el artículo 12, en su redacción dada por la disposición final primera del Real Decreto 984/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el mercado organizado de gas y el acceso de terceros a las instalaciones del sistema de gas natural, posteriormente modificado por el Real Decreto 335/2018, de 25 de mayo, por el que se modifican diversos reales decretos que regulan el sector del gas natural.

4. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONSULTA

4.1. Sobre la metodología retributiva de las ampliaciones de ERM/EMs

El artículo 5.1 de la Circular 9/2019 establece que la metodología retributiva aplicará, entre otras, a las posiciones y estaciones de regulación y/o medida (ERM/EMs) conectadas a gasoductos con retribución de inversión individualizada reconocida o planificados, siempre y cuando no se correspondan con instalaciones previstas en el apartado 3 de dicho artículo, entre las que se explicitan (letra a).ii.) *“las instalaciones de conexión, incluidas las ERM/EMs, de transporte-distribución y de transporte primario-transporte secundario, o sus ampliaciones, puestas en servicio desde el 1 de noviembre de 2015”*, fecha en la que entró en vigor la modificación del artículo 12 del Real Decreto 1434/2002

realizada por la disposición final primera del Real Decreto 984/2015¹. De hecho, el propio artículo 5 de la Circular 9/2019, indica en su apartado 4 que el primer tipo de instalaciones pertenece a la Base de Instalaciones con Retribución por Inversión Individualizada, mientras el segundo no.

Por su parte, el artículo 12 modificado del Real Decreto 1434/2002 establece que los costes de inversión reales incurridos para la realización de las instalaciones de conexión, incluidas las ERM/EMs, de transporte-distribución y de transporte primario-transporte secundario, o sus ampliaciones, serán soportados por el solicitante, como también lo será el coste de la posición de derivación, en caso de no existir, o la modificación de la misma, sin perjuicio de que el titular de la posición sea el transportista, el cual, en este caso no tendrá derecho a retribución alguna por esa inversión. Asimismo, también serán soportados por el solicitante los costes de inversión necesarios para ampliar las estaciones de regulación y medida saturadas propiedad de un transportista.

En este contexto, ha de recordarse que el artículo 11 de la Circular 8/2020 establece cuatro modalidades constructivas de las instalaciones de transporte a efectos retributivos: (i) de nueva planta, (ii) de construcción posterior a una obra lineal o estación de compresión existente, (iii) transformación y (iv) ampliación de una instalación existente.

De acuerdo con el apartado 5 del citado artículo 11, *“se considera ampliación de una instalación de transporte al conjunto de instalaciones y equipos que hacen posible que una instalación existente aumente su capacidad”* y, según el 6, *“las ampliaciones y transformaciones de instalaciones serán a efectos retributivos instalaciones independientes de la instalación original, e independientes entre sí cuando se realicen al mismo tiempo las transformaciones y ampliaciones.”*

Asimismo, su apartado 6 añade que una instalación será considerada transformación o una ampliación de una instalación existente si su solicitud de autorización administrativa efectuada por el transportista se ha formulado de manera independiente y con posterioridad a la puesta en servicio de la instalación objeto de transformación o ampliación. Añadiendo que no tendrán tal consideración:

- Las instalaciones incluidas en la autorización administrativa del proyecto original que se pongan en marcha con posterioridad.

¹ Real Decreto de 30 de octubre, por el que se regula el mercado organizado de gas y el acceso de terceros a las instalaciones del sistema de gas natural, que posteriormente fue modificado por el Real Decreto 335/2018, de 25 de mayo, por el que se modifican diversos reales decretos que regulan el sector del gas natural.

- Las modificaciones que se realicen para permitir nuevas conexiones con otras instalaciones y no supongan un aumento de capacidad de la instalación original.

En cuanto a parámetros retributivos, señalar que el artículo 13 de la Circular 8/2020 indica cómo calcular el valor de inversión de una transformación y/o ampliación de una instalación según valores unitarios de referencia, para poder determinar las retribuciones por amortización y retribución financiera de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la Circular 9/2019². Tanto para las posiciones como para las ampliaciones de ERM/EMs mediante sustitución de equipos, el valor de inversión será el resultante de la diferencia entre los valores de inversión que corresponderían a la instalación final y la original.

Por su parte, el artículo 15 de la Circular 8/2020 indica cómo calcular la retribución por O&M por aplicación de valores unitarios de referencia que recoge el artículo 12 de la Circular 9/2019 ($COM_{VU,n}^{i,A}$ ³) y que se determina a partir de la Base de Instalaciones con Retribución Individualizada de cada empresa. Según el artículo 15, la retribución por este concepto será cero para las transformaciones y/o ampliaciones de posiciones y trampas de rascadores – punto 2.b) –; la diferencia entre las retribuciones que corresponderían a la instalación final y la original para las transformaciones/ampliaciones mediante sustitución de equipos de estaciones de regulación y/o medida; y, nuevamente, cero para las ampliaciones mediante líneas adicionales de estaciones de regulación y/o medida y/o transformaciones.

Esta forma de proceder con las ampliaciones de ERM/EM es continuista con el tratamiento dado por la metodología retributiva desde que, en 2007, la Comisión Nacional de Energía aprobase sus informes sobre diferentes propuestas de Resolución de la DGPEM sobre este tipo de instalaciones⁴ y sin perjuicio de las

² Para poder determinar estas retribuciones es necesario calcular previamente el valor de inversión reconocido conforme al artículo 11 de la Circular 9/2019: básicamente el promedio entre el valor auditado admitido de la instalación y el valor de inversión resultante de aplicar valores unitarios de referencia

³ $COM_{VU,n}^{i,A}$ es la retribución para el año natural «n» por O&M de la instalación «i» de la actividad «A» que conforma la Base de Instalaciones con Retribución Individualizada de la empresa «e» resultante de la aplicación de los valores unitarios de referencia de O&M vigentes en el año natural «n».

⁴ Por ejemplo, el informe de 7 de febrero de 2007 sobre nueve propuestas de resolución de la DGPEyM relativas a la inclusión en el régimen retributivo del sistema gasista de nuevas instalaciones pertenecientes a ENAGAS, S.A. (cuyas recomendaciones se materializaron en diversas resoluciones publicadas el 10 de abril de 2007); el informe de 27 de noviembre de 2008 sobre la inclusión en el régimen retributivo del sistema gasista de varias instalaciones que habían solicitado su inclusión como instalaciones singulares (cuyas recomendaciones se materializaron en la Orden Ministerial de 23 de diciembre de 2008); y el informe de 22 de julio de 2010 sobre la propuesta de resolución de la DGPEyM relativa a la inclusión en el régimen retributivo del sistema gasista de veintiocho nuevas instalaciones con fecha de puesta en marcha anterior al 1 de enero de 2008, propiedad de ENAGAS (cuyas recomendaciones se materializaron en la Resolución de 1 de diciembre de 2010)

evoluciones implementadas en la metodología a través de las diferentes órdenes ministeriales⁵ como consecuencia de ellos.

No obstante, es posible que las circulares no sean suficientemente explícitas en cómo proceder cuando la instalación que se va a ampliar ha finalizado su vida útil retributiva⁶, es decir, cuando el titular ha recuperado la inversión realizada junto con una razonable rentabilidad de los recursos financieros invertidos, tal y como, establece el artículo 92 de la Ley 34/1998.

En este supuesto, es conveniente trasladarse a cómo funcionaría la metodología retributiva bajo el supuesto que un titular de una ERM/EM, que no tiene necesidad de ampliar su capacidad, solicitase/plantease su sustitución una vez superada su vida útil retributiva como consecuencia del resultado obtenido en su análisis coste/beneficio donde, entre otros, ha valorado la retribución percibida, los costes de O&M soportados, la probabilidad de avería de la instalación y/o los riesgos asumidos en la seguridad de suministro de la zona.

Si la autoridad competente autorizase el desmantelamiento de la instalación antigua y la construcción de una nueva, solo cabe interpretar que la retribución de la nueva debería ser soportada íntegramente por el sistema retributivo como antes estuvo soportada la retribución de la instalación inicial. Es decir, al no haber solicitud de una nueva ERM/EM, o ampliación de la existente, no cabe aplicar el supuesto previsto por el artículo 12 del Real Decreto 1434/2002.

Por tanto, si la nueva ERM/EM tuviera un tamaño superior al que tenía la ERM que finalizó su vida útil y es sustituida, lo análogo sería interpretar que el sistema ha de soportar la retribución por inversión de la instalación equivalente a la inicial, mientras el solicitante debería hacerse cargo del coste de inversión asociado al incremento de tamaño.

4.2. Sobre la ampliación de la EM de la posición de Llombay

Atendiendo a lo explicado en el primer epígrafe de consideraciones, si la EM G-100 de la posición de Llombay es ampliada hasta una EM G-650, ENAGAS seguirá recibiendo la retribución actual por la EM G-100, dado que no ha finalizado la vida útil retributiva, pero no percibirá retribución por inversión

⁵ Por ejemplo, la Orden ITC/3128/2011, de 17 de noviembre, por la que se regulan determinados aspectos relacionados con el acceso de terceros a las instalaciones gasistas y la retribución de las actividades reguladas.

⁶ Hasta la publicación de la Ley 18/2014, las obras lineales, posiciones y ERM/EM puestas en servicio antes de 2008 tenían una vida útil retributiva de 30 años. Desde entonces, se homogenizan las vidas útiles retributivas de instalaciones puestas en servicio antes y después de 2008, estableciéndose en 40 años para obras lineales y posiciones, y en 30 años para ERM/EM

asociada a la ampliación hasta G-650 porque, de acuerdo con la Circular 9/2019 y el artículo 12 del Real Decreto 1434/2002, los gastos de inversión de ampliación serán sufragados por la empresa solicitante de la ampliación, sin perjuicio de que el titular de las instalaciones sea el transportista.

4.3. Sobre la ampliación de la EM de la posición de Constantí

Atendiendo a lo explicado en el primer epígrafe de consideraciones, si la ERM G-1000 de la posición de Constantí es ampliada a una ERM G-2500, hay que tener en cuenta que existe una diferencia fundamental con la EM de Llombay: la instalación ha superado su vida útil retributiva y ha empezado a cobrar el incentivo por extensión de la vida útil (REVU).

Por tanto, el sistema tendría que soportar la retribución por inversión de la instalación equivalente a una ERM G-1000, mientras el solicitante de la ampliación debería hacerse cargo del coste de inversión incremental hasta el tamaño G-2500.

4.3.1. Sobre la saturación de la ERM desde antes de 2015

Por otro lado, Nedgia y Enagas señalan que, previamente a la publicación del Real Decreto 984/2015, se solicitó la ampliación de la ERM por encontrarse saturada incluso desde antes de 2015. Por tanto, las empresas consideran que, en este caso, la construcción de la nueva posición debería ser sufragada en su totalidad por la entidad transportista, que recibiría la retribución por el conjunto de la instalación.

Esta cuestión ya se ha analizado en el Informe sobre la Autorización Administrativa del proyecto de construcción de la nueva posición de Constantí (INF/DE/227/22).

Para abordar esta cuestión es necesario recurrir a los informes basados en el procedimiento de detalle PD-14 que el GTS publica periódicamente que solo pusieron en vigilancia a la ERM de forma puntual.

Tabla 1. Grado de saturación de la ERM de Constantí según el Protocolo de Detalle PD-14 hasta el invierno 2015-2016.

Temporada	Invierno 11-12	Invierno 12-13	Invierno 13-14	Invierno 14-15	Invierno 15-16
Grado de saturación	No consta en el PD-14 de 2012	G-3 Alerta	Sin saturación	Sin saturación	G2- Precaución

En 2016, Enagas solicitó al Ministerio autorización para ampliar la ERM de G-1000 a G-1600, si bien finalmente éste no autorizó la ampliación fundamentalmente por las argumentaciones que la propia Enagas y el GTS indicaban en el Informe realizado de acuerdo al PD-14 del GTS de 30 de

septiembre de 2016, y que esta Comisión consideró adecuadas en su Informe sobre la ampliación de capacidad (INF/DE/106/16)⁷.

En el citado informe del PD-14, Enagas indicó que, habiendo observado una disminución de la demanda punta del 14% en 2016 respecto del 2014 y previendo unos consumos en 2017 y 2018 inferiores en un 12% a los registrados en 2015 y 2016, *“consideramos que actualmente no es necesario proceder a la ampliación de dicha ERM, tal y como se había solicitado, y que dicha petición debía mantenerse en situación de espera mientras se observa cómo evoluciona la demanda en dicha Red y se ve si este descenso es coyuntural o permanente”*. Por su parte, el GTS señaló que *“considera prudente mantenerse a la espera pendiente de la evolución de la demanda atendida por esta posición, y de la actuación que ENAGÁS TRANSPORTE considere viable acometer.”*

En definitiva, con la información de los años previos a 2015 se concluyó que no ameritaba la ampliación de la instalación.

En cuanto a los años posteriores, los informes relativos al Protocolo de Detalle PD-14 recogen los niveles de saturación que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 2. Grado de saturación de la ERM según el Protocolo de Detalle PD-14 a partir del invierno 2016-2017.

Temporada	Invierno 16-17	Invierno 17-18	Invierno 18-19	Invierno 19-20	Invierno 20-21
Grado de saturación	No consta en el PD-14 de 2017	G-3 Alerta	G-3 Alerta	G-3 Alerta	G-3 Alerta

Según puede observarse, el informe del PD-14 de 2017 no mencionaba la ERM de Constantí entre las que tenían un grado de saturación. Fue en el informe de 2018 cuando vuelve a aparecer y se alude tanto a la saturación de ese último invierno como a la prevista en el futuro, recalcando la necesidad de ampliar la ERM con una cuarta línea y haciendo también alusión a la saturación que había existido en el pasado.

Sin embargo, en el informe del PD-14 de 2019, tanto Enagás Transporte como el GTS rectifican, señalando que *“dadas las limitaciones de los elementos originales, este tipo de actuación (la ampliación a una cuarta línea) se considera inviable”*, y proponen, en su lugar, como medida más efectiva la adaptación de aquellas partes originales de la ERM a la capacidad resultante de las adaptaciones de la ERM ya llevadas a cabo. La saturación se mantiene en el invierno 2019-2020 a pesar de que se llevaron a cabo las actuaciones

⁷ El informe concluyó que *“considera adecuada la recomendación, tanto de ENAGÁS TRANSPORTE como del GTS, de posponer la Autorización Administrativa solicitada, hasta que la demanda requiera la ampliación de la ERM G-1000 a una ERM G-1600.”*

propuestas en el informe del año anterior que no llegaron a modificar la instalación al completo. Por lo que, en el informe del PD-14 de 2020, el GTS procede ya a considerar *“oportuno mantener la estación de regulación de medida 11 Constantí **en observación y dar paso a una ampliación con carácter prioritario y urgente tan pronto como dicha observación constate que se requiere el funcionamiento simultáneo de las 3 líneas.**”*

Finalmente, en 2021, el GTS propone mantener la ERM en observación y dar paso a su ampliación con una nueva ERM al seguir saturada y preverse que la situación siga así en los años subsiguientes.

Así, en definitiva y con respecto a la ERM de transporte el transportista tomó históricamente las medidas necesarias para aumentar la capacidad de la estación, pero a partir del invierno 2017-2018 se declara en estado Alerta, lo que implica la necesidad de ampliación mediante la sustitución de la estación existente por una de mayor capacidad.

Por tanto, no resulta apropiado considerar que la ampliación se realiza por la existencia de una saturación de la ERM previa al año 2015 porque se estarían obviando las conclusiones a las que se llegó en 2016 cuando no se autorizó la solicitud para ampliar la ERM de G-1000 a G-1600 porque **no se justificaba la ampliación de la instalación.**

En consecuencia, ha de interpretarse que **la ampliación de la ERM** se realiza como consecuencia de su saturación con posterioridad a 2015.

5. CONCLUSIÓN

En definitiva, vistas las consideraciones anteriores sobre las dos posiciones, puede concluirse que:

- De ampliarse la EM G-100 de la posición de Llombay a una EM G-650, dado que no ha finalizado la vida útil retributiva de la instalación inicial, ENAGAS seguiría recibiendo la retribución actual por la EM G-100, mientras que el solicitante sufragaría los gastos de inversión de la ampliación.
- De ampliarse la ERM G-1000 de la posición de Constantí a una ERM G-2500, dado que la retribución de la instalación inicial es soportada por el sistema gasista y ésta superó su vida útil retributiva, ENAGAS percibiría la retribución equivalente a una nueva ERM G-1000 con cargo al sistema gasista al asumirse la necesidad de sustituir el equipo original, mientras que el solicitante sufragaría los gastos de inversión de la ampliación a G-2500 que satisface las nuevas necesidades de capacidad de la red que gestiona aguas abajo.