



INFORME

Propuesta de Circular de la CNMC por la que se establecen 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 y costes en instalaciones de transporte de gas natural y plantas de gas natural licuado

1. Resumen ejecutivo

El objetivo de la propuesta de la Circular de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) es establecer los valores unitarios de referencia para el periodo regulatorio 2021-2026, tanto de inversión como de operación y mantenimiento, por elemento de inmovilizado de las instalaciones con retribución individualizada de transporte de gas natural y de plantas de gas natural licuado; los métodos para determinar los valores de inversión unitarios de referencia de las instalaciones con retribución individualizada, así como los valores unitarios de referencia de operación y mantenimiento y, por último, los requisitos mínimos de las auditorías en las que se basan las retribuciones de instalaciones singulares. Por tanto, el contenido de la propuesta viene a completar lo dispuesto en la *Circular 9/2019, de 12 de diciembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología para determinar la retribución de las instalaciones de transporte de gas natural y de las plantas de gas natural licuado.*

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (en adelante, el Ministerio) valora positivamente la propuesta de Circular remitida por la CNMC y comparte el enfoque general de la propuesta. Sin embargo, incluye ciertas novedades respecto a la metodología actualmente vigente para el cálculo de la





retribución de las actividades de transporte y regasificación de gas natural sobre las que se estima conveniente realizar una serie de consideraciones.

Tras analizar el articulado de la propuesta de Circular **se concluye que esta se adecúa a las orientaciones de política energética** incluidas en la Orden TED/627/2020, de 3 de julio, por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, la Orden TED/627/2020).

2. Antecedentes

El 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, procedió a modificar el artículo 7.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, otorgando a esta la competencia para establecer “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, conforme orientaciones de política energética”.

Asimismo, el artículo 1.1 del citado real decreto-ley otorgó a la persona titular del Ministerio la capacidad de elaborar orientaciones política energética sobre la seguridad de suministro, la seguridad pública, la sostenibilidad económica y financiera de los sistemas eléctrico y gasista, la independencia del suministro, la calidad del aire, la lucha contra el cambio climático y el respeto al medio ambiente, la gestión óptima y el desarrollo de los recursos nacionales, la gestión de la demanda, la gestión de las elecciones tecnológicas futuras, la utilización racional de la energía, así como cualesquiera otros que guarden relación directa con las





competencias del Gobierno en materia energética. El artículo 1.4 de dicho real decreto-ley determinó que la CNMC deberá remitir al Ministerio, con carácter previo a su aprobación, las circulares referidas junto con una memoria justificativa de las mismas, con una antelación mínima de dos meses a la fecha prevista para su aprobación. En el plazo de un mes desde la remisión de las referidas circulares, el Ministerio podrá emitir un informe valorando la adecuación de las circulares de carácter normativo a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.

Con fecha 26 de febrero de 2020, la CNMC remitió a este Ministerio el *Acuerdo por el que se informa al Ministerio para la Transición Ecológica y Reto Demográfico acerca de las circulares de carácter normativo que puedan incidir en los aspectos de política energética cuya tramitación se tiene previsto iniciar en 2020*. Posteriormente, el 20 de mayo de 2020, la CNMC remitió el *Acuerdo por el que se revisa la información del Acuerdo de 19 de febrero de 2020 por el que se informa al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico acerca de las Circulares de carácter normativo que puedan incidir en los aspectos de política energética cuya tramitación se tiene previsto iniciar en 2020*.

El 3 de julio de 2020 la Vicepresidenta cuarta y Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, aprobó la Orden TED/627/2020, por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, entre las que se encontraba la propuesta de circular de los nuevos valores unitarios de inversión y de operación y mantenimiento a aplicar en el próximo período regulatorio.

Más recientemente, con fecha 23 de julio de 2020, se recibió a través del registro de entrada de este Ministerio, la propuesta de *Circular por la que se establecen 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 y costes en instalaciones de transporte de gas natural y plantas de gas natural licuado, constituyendo el objeto del presente informe.

3. Valoración de la adaptación a las orientaciones de política energética

Las orientaciones de política energética en relación con los valores unitarios empleados en la retribución de instalaciones de transporte y plantas de regasificación de gas natural se establecieron en el apartado segundo de la Orden TED/627/2020, de 3 de julio:

- *Los valores unitarios se calcularán bajo los principios de sostenibilidad económica y financiera según los costes reales incurridos por una empresa eficiente y bien gestionada que permitan una rentabilidad suficiente y adecuada a una actividad de bajo riesgo, pudiendo tener en consideración las mejores prácticas en otros sistemas gasistas europeos.*
- *Los valores unitarios tanto de inversión como de operación y mantenimiento contemplarán las diferentes posibilidades tecnológicas de las futuras instalaciones e incentivarán al promotor para adoptar la solución tecnológica más costo-eficiente en el largo plazo, incluyendo el cumplimiento de objetivos medioambientales.*
- *Los valores unitarios de aplicación para el periodo regulatorio comprendido entre los años 2021 y 2026 deberán ser metodológicamente coherentes con la propuesta de valores unitarios para los años 2017 a 2020.¹*

En relación a la primera orientación, los valores propuestos se han calculado en base a los valores auditados de instalaciones de transporte y plantas de GNL reales, realizadas por transportistas españoles, cuya capacidad ha quedado puesta de manifiesto en los informes sobre eficiencia de los transportistas europeos

¹ La Ley 18/2014, de 15 de octubre, en la redacción anterior al Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, autorizaba revisar determinados parámetros retributivos en caso de variaciones significativas de las partidas de ingresos y gastos.





realizados por el Consejo Europeo de Reguladores Energéticos (CEER) en los años 2014 y 2017 dentro de la *Incentive Regulation and Benchmarking Task Force (IRB TF)*. En el primero de ellos, los transportistas certificados españoles, ENAGAS Transporte, S.A.U., y Regasificadora del Noroeste, S.A., se encontraban entre los más eficientes de Europa, mientras que en el segundo ambas empresas seguían situadas por encima de la media, aunque, según la CNMC, se apreciaba cierto potencial de mejora por parte de la primera.

En relación a la orientación segunda se hace notar que los criterios de eficiencia o sostenibilidad no están recogidos en el procedimiento de elaboración de los valores unitarios propuestos, ya que se calculan como promedio de instalaciones ya construidas en gran parte sin incorporar dichos criterios. En consecuencia, será improbable que los transportistas asuman el sobrecoste de instalaciones más eficientes y con menor huella ambiental, si los valores unitarios propuestos no lo reflejan. Además, se debe tener en cuenta que los valores unitarios propuestos no incluyen el coste eléctrico ya que este se incluye en el concepto “*Otros costes de O&M*” y se paga según valores auditados, por tanto, los transportistas pierden el incentivo de retener para sí el ahorro en consumo energético. En el caso de inversiones para mejorar la eficiencia de instalaciones ya construidas, el titular sí que mantiene cierto incentivo al ver incrementada la retribución concepto de RMP².

Es por este motivo que urge disponer de unos valores unitarios, tanto de inversión como de operación, que recojan los costes reales incurridos en inversiones eficientes y medioambientalmente sostenibles, de modo que incentiven la toma de decisiones empresariales de inversión que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de descarbonización y penetración de energías renovables.

A estos efectos la CNMC ha incluido en su propuesta de circular una disposición adicional con el siguiente contenido:

² RMP: Retribución por Mejoras de Productividad. Se encuentra recogida en la Circular 9/2019, de 12 de diciembre, de la CNMC, por la que se establece la metodología para determinar la retribución de las instalaciones de transporte de gas natural y de las plantas de gas natural licuado





Al objeto de poder contemplar las diferentes posibilidades tecnológicas futuras de las instalaciones, así como incentivar al promotor para adoptar la solución tecnológica más costo-eficiente en el largo plazo, incluyendo el cumplimiento de objetivos medioambientales, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá establecer mediante circular, previo trámite de audiencia:

- a) Nuevas instalaciones tipo cuyo diseño técnico y condiciones operativas se adapten a las soluciones tecnológicas que ofrezca el mercado.*
- b) Los valores unitarios de referencia, tanto de inversión como de operación y mantenimiento que pudieran aplicarles a dichas nuevas instalaciones tipo.*
- c) Los métodos para determinar, tanto el valor de inversión a valores unitarios de referencia como la retribución por operación y mantenimiento anual a valores unitarios de dichas instalaciones.*

Habida cuenta de la dificultad que implica reelaborar los valores unitarios teniendo en cuenta las orientaciones anteriores y considerando que estos deben ser publicados antes del comienzo del próximo periodo regulatorio (1 de enero de 2021), con la disposición anterior **se considera cumplida la segunda orientación y se insta a la CNMC a un próximo cumplimiento.**

En relación con la tercera orientación, se hace constar que el 22 de julio de 2020, el Pleno de la CNMC aprobó el INF/DE/065/20 “*Propuesta de valores unitarios de referencia de inversión y operación y mantenimiento para instalaciones de transporte de gas natural y plantas de regasificación para el periodo 2018-2020*”. Analizada la propuesta, se concluye que dicha orientación se considera cumplida.

Tras analizar el articulado de la propuesta de Circular se concluye que esta se adecúa a las orientaciones de política energética incluidas en la Orden TED/627/2020, de 3 de julio.

4. Consideraciones generales





La metodología propuesta se basa en los elementos individualizados actualmente existentes, que en el caso de la red de transporte es la obra lineal, posiciones, estaciones de regulación y medida y estaciones de compresión, aunque se introducen elementos nuevos como la “*posición de válvulas aisladas de seccionamiento (VAS), nodos de la red de transporte, estaciones de regulación de presión (ERP) y estaciones de regulación de caudal (ERC)*”. Dentro de las diferentes estaciones de regulación de medida se incluye ahora el modelo compacto, instalada en un armario de intemperie.

En cuanto a modalidades constructivas, aparte de las habituales instalaciones de nueva planta y de construcción posterior y ampliación, la Circular incluye la “*transformación*” de una instalación preexistente. El procedimiento de cálculo del valor de inversión es el habitual: se multiplican los valores unitarios por los parámetros técnicos de la instalación y por los coeficientes que sean de aplicación.

En el caso del procedimiento de transformación de una instalación, la valoración de la inversión se hace restando del valor de la nueva instalación el valor de la antigua aplicando el coeficiente corrector correspondiente a una construcción posterior. Se hace notar que la fórmula de la ampliación de potencia de una estación de compresión no aplica dicho coeficiente.

En relación con los valores unitarios de inversión de plantas de GNL, se mantienen las unidades estandarizadas existentes, aunque se han introducido nuevos elementos no estandarizables, como es la cimentación de los tanques, instalaciones de interconexión de GNL en planta. Se aplican las mismas modalidades constructivas que en las instalaciones de transporte y el procedimiento de cálculo del valor de la inversión y de los costes de operación y mantenimiento.

Para elaborar los valores unitarios de inversión se ha empleado el valor auditado de las instalaciones puestas en servicio durante el periodo de vigencia de los





valores unitarios: 2008-2019 para las redes de transporte y 2012-2019 para las plantas de GNL.

Impacto de los nuevos valores unitarios de inversión

Costes de operación y mantenimiento de Instalaciones de transporte.

La CNMC ha constatado que existe una sobre-retribución en los costes de operación y mantenimiento comparando los costes reales declarados por las empresas en el sistema de información de la CNMC y los que resultan de la aplicación de los valores unitarios. En el período 2016-2018 esta sobre-retribución alcanza los 189.865.531 €, lo que equivale a una media de 63.288.510 € anuales.

En €	Costes O&M [1]	Retribución [2]	Diferencia [2-1]	
			ABS	%
2016	132.970.621	203.280.413	70.309.793	52,9%
2017	134.801.306	203.594.597	68.793.291	51,0%
2018	152.857.710	203.620.157	50.762.447	33,2%
TOTAL 2016-2018	420.629.637	610.495.168	189.865.531	45,1%
Promedio 2016-2018	140.209.879	203.498.389	63.288.510	45,1%

Fuente CNMC

A la hora de calcular el impacto de los nuevos valores se ha de tener en cuenta que estos no incluyen los odorizantes, que se pagan aparte según valores auditados, al igual que los costes activados (CAPEX). También se debe considerar la retribución adicional en concepto de Retribución por Mejoras de Productividad (RMP).

La comparación entre los costes de operación y mantenimiento calculados aplicando los valores actuales y los nuevos valores propuestos por la CNMC es la siguiente:

En €	RETRIBUCIÓN MARCO VIGENTE (1)	RETRIBUCIÓN PREVISTA MARCO CIRCULAR 9/2019				TOTAL (2)=(a)+(b)+(c)+(d)	Diferencia (2)- (1)	
		CO&M por Aplicación VU (a)	PREV. CO&M Aud (THT) (b)	PREVISIÓN COPEX (c)	PREVISIÓN RMP (d)		Abs	Relativa
TOTAL SECTOR	199.167.477	117.869.249	2.923.943	18.264.693	30.653.224	169.711.109	-29.456.368	-14,8%

Fuente CNMC





El impacto es de una reducción de 29.456.368 €, lo que supone un 3,7% de la retribución reconocida en 2020 (802.893.135 €)³.

Costes de operación y mantenimiento de plantas de GNL

La CNMC ha detectado que en el período 2016-2018 los costes de operación unitarios han superado en 93.146.436 € a los valores reales, lo que supone una media anual de 31.048.812 €, o lo que es lo mismo un 23,5% de los costes reales.

En €	Costes O&M [1]	Retribución [2]	Diferencia [2-1]	
			ABS	%
2016	131.599.166	160.449.468	28.850.302	21,9%
2017	129.586.181	166.140.089	36.553.908	28,2%
2018	135.670.887	163.413.113	27.742.225	20,4%
TOTAL 2016-2018	396.856.234	490.002.670	93.146.436	23,5%
Promedio 2016-2018	132.285.411	163.334.223	31.048.812	23,5%

Fuente CNMC

El impacto de la nueva metodología, considerando los mismos conceptos que en el caso del transporte, es positivo para los titulares, al producirse un incremento de la retribución de 4.176.090 €.

En €	RETRIBUCIÓN MARCO VIGENTE			RETRIBUCIÓN PREVISTA MARCO CIRCULAR 9/2019					Diferencia (2)-(1)	
	Por VU fijos	Por VU variables	TOTAL	CO&M por Aplicación VU	PREV. CO&M Aud (TNT + ELEC)	PREVISIÓN COPEX	PREVISIÓN RMP	TOTAL	Abs	%
	(f)	(v)	(1)=(f)+(v)	(a)	(b)	(c)	(d)	(2)=(a)+(b)+(c)+(d)		
TOTAL SECTOR	130.630.631	28.451.954	159.082.586	100.002.211	27.781.722	17.590.003	17.884.740	163.258.676	4.176.090	2,6%

Fuente CNMC

Teniendo en cuenta que la retribución a la actividad en el año 2020 asciende a 373.310.910,63 €, esto supone un incremento del 1,12%

5. Consideraciones particulares

Exposición de motivos

³ Resolución de 18 de diciembre de 2019, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la retribución para el año 2020 de las empresas que realizan las actividades reguladas de plantas de gas natural licuado, de transporte y de distribución





En el último párrafo del preámbulo de la propuesta de circular se hace referencia a la orden por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia del año 2019 (Orden TEC/406/2019, de 5 de abril), donde debería referirse a la Orden TED/627/2020, de 3 de julio.

Procedimiento de cálculo

La Circular no incluye el procedimiento para obtener los valores unitarios ni el período de años empleado en su cálculo, aunque sí que figura en la Memoria. Se considera que se debería incluir en la propia Circular para que se constituya en una metodología estable que permita a los usuarios predecir el resultado de su aplicación en futuros periodos regulatorios.

Período de cálculo

La CNMC propone utilizar como período de cálculo el de aplicación de los vigentes valores unitarios, que, en el caso de las instalaciones de transporte, coincide con los años entre 2008 y 2019, mientras que, en el caso de las instalaciones de regasificación, los años entre 2012 y 2019.

Habida cuenta el ahorro de costes derivado del desarrollo tecnológico, es de esperar que los costes de inversión de una misma instalación sean menores en los últimos años del periodo, por lo que el sistema de promediar costes producirá valores unitarios más elevados cuantos más años se empleen. La propuesta de la CNMC favorece a los titulares de instalaciones de transporte frente a los de plantas de GNL al emplear un periodo de doce años en las primeras, frente a ocho años en las segundas. Al objeto de evitar el empleo de metodologías heterogéneas sin una justificación suficientemente fundada entre las diferentes actividades reguladas, debería valorarse emplear el mismo periodo de cálculo para todas las instalaciones.

Homogeneización de los valores auditados

La CNMC “homogeneiza” los valores auditados aplicando el Índice de Actualización de Valores Unitarios 1+(IPRI-0,005). Si bien se reconoce el sentido económico de





actualizar los valores auditados de diferentes años antes de promediarlos, como la propia CNMC recuerda en su informe, este índice solamente se utilizó hasta el año 2013 y, por otra parte, se recuerda que se encuentra en vigor la *Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española*, cuyo objetivo es el establecimiento de un régimen basado en que los valores monetarios no sean modificados en virtud de índices de precios o fórmulas que los contengan. Esta definición busca abarcar la totalidad de los conceptos que son objeto de revisión en la legislación vigente, incluyendo, entre otros, precios de contratos públicos, tasas, precios y tarifas regulados, subvenciones, prestaciones, ayudas, multas y sanciones o valores referenciales.

Impacto de la metodología

La memoria no incluye información alguna sobre el impacto de la Circular en cada una de las empresas, solo el impacto global; la ausencia de esta información impide discernir si se reparte por igual entre todas las empresas o si, por el contrario, se concentra más en unas que en otras. Se considera conveniente incluir tal apreciación en la Memoria de la propuesta de Circular.

LA SECRETARIA DE ESTADO DE ENERGÍA

(Firmado digitalmente)

Sara Aagesen Muñoz

