

**MEMORIA EXPLICATIVA DE LA PROPUESTA DE
CIRCULAR XX/2025, DE XX DE XX, DE LA COMISIÓN
NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA
COMPETENCIA, DE INFORMACIÓN REGULATORIA
DE COSTES DE LA ACTIVIDAD DE DISTRIBUCIÓN DE
GAS NATURAL.**

REF. CIR/DE/004/22

2 de abril de 2025

www.cnmc.es

ÍNDICE

1. Objeto.....	2
2. Antecedentes y normativa aplicable	2
3. Oportunidad y necesidad de la propuesta de Circular	4
3.1. Identificación de los fines y objetivos perseguidos	4
3.2. Adecuación a los principios de buena regulación.....	5
4. Contenido y análisis jurídico	6
4.1. Estructura de la Circular.....	6
4.2. Principales novedades introducidas por la propuesta de norma.....	6
4.3. Vigencia	6
5. CIRCULARES que se verán afectadas	6
6. Descripción de la tramitación	6
7. Contenido y análisis técnico.....	7
7.1. La contabilidad regulatoria de costes	7
7.2. Contenido de la propuesta de circular	8
8. Análisis de impacto de la Circular	9
8.1. Impacto económico y cargas administrativas	9
8.2. Impacto sobre la competencia	10
8.3. Otros impactos.....	10
8.4. Análisis coste-beneficio	11
9. Conclusiones	11

MEMORIA DE LA PROPUESTA DE CIRCULAR XX, DE XX DE 2025, DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, DE INFORMACIÓN REGULATORIA DE COSTES DE LA ACTIVIDAD REGULADA DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL

1. OBJETO

El objeto de esta circular es introducir en el Sistema de Información Regulatoria de Costes (Sistema IRC) la información de la actividad de distribución de gas natural, aunque adaptando dicho Sistema IRC, a los solos efectos de esta circular, a las particularidades de la actividad de distribución de gas natural, incluyendo las actividades reguladas vinculadas y conexas a ésta de acuerdo con la Circular 4/2020¹ de la CNMC.

Todo ello, con el objetivo de mejorar la supervisión, la coherencia y la consistencia de la información de las bases de datos alojadas en la CNMC destinadas a llevar a cabo las funciones en el ámbito de la retribución de la actividad de distribución del sector del gas.

El fin esencial de esta nueva Circular es obtener una información integrada de las cuestiones técnicas y de los flujos económicos de las empresas distribuidoras de gas en el ámbito de sus actividades reguladas o ligadas a ellas. Esta circular en ningún caso sustituye, completa o define los criterios aplicados en las correspondientes normas retributivas sobre la actividad de distribución.

2. ANTECEDENTES Y NORMATIVA APLICABLE

El artículo 62 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, establece que las empresas que realicen actividades reguladas de gas, de acuerdo con el artículo 60.1, llevarán su contabilidad de cuentas separadas, diferenciando ingresos y gastos de cada actividad (transporte, regasificación, almacenamiento básico y distribución). Incluso las empresas que realicen actividades gasistas no reguladas han de llevar las cuentas separadas de otras actividades no gasistas.

Por otro lado, el artículo 60 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, establece que en la metodología retributiva de las actividades reguladas en el sector del gas natural se considerarán los costes necesarios para realizar la actividad por una empresa eficiente y bien gestionada, de acuerdo al principio de realización de la

¹ Circular 4/2020, de 31 de marzo, por la que se establece la metodología para determinar la retribución de la distribución de gas natural.

actividad al menor coste para el sistema gasista con criterios homogéneos en todo el territorio español, sin perjuicio de las especificidades previstas para los territorios insulares. Estos regímenes económicos permitirán la obtención de una retribución adecuada a la de una actividad de bajo riesgo.

El Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la CNMC a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación con 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, modificó el artículo 7.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, para asignarle la función de establecer, mediante circular, diferentes metodologías retributivas y, en particular, entre otras, la retribución de la actividad de distribución. En cumplimiento de ello, y teniendo en cuenta los principios legales y regulatorios establecidos en la Leyes, se aprobó la Circular 4/2020, de 31 de marzo, por la que se establece la metodología para determinar la retribución de la distribución de gas natural.

La D.A. 7ª de la Circular 4/2020 establece el Sistema IRC para la actividad de distribución: *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia aprobará, previa audiencia, mediante circular, las disposiciones pertinentes para el desarrollo de la información regulatoria de costes y para la obtención de toda aquella información necesaria para determinar si las empresas distribuidoras están recibiendo por su actividad de distribución de gas natural una rentabilidad adecuada, en los términos que dispone el artículo 60.1 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre. La información regulatoria definirá los costes admisibles e ingresos que deban considerarse para las actividades o funciones con retribución regulada.”*

La D.A. 8ª indica que se ha de llevar a cabo una evaluación del modelo retributivo: *“...la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia llevará a cabo una evaluación del modelo retributivo establecido en esta circular antes de finalizar un período regulatorio.*

Esta circular informativa no tiene carácter normativo, razón por la que no se han emitido orientaciones de política energética por parte del Ministerio.

3. OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DE LA PROPUESTA DE CIRCULAR

3.1. Identificación de los fines y objetivos perseguidos

El Sistema IRC tiene como finalidad principal obtener información sistemática de los costes para el desempeño de las actividades reguladas, tanto para las inversiones como para la operación y mantenimiento (O&M).

Asimismo, el Sistema IRC sirve como soporte para efectuar la supervisión de la separación de actividades y, en particular, la separación de cuentas y detectar eventuales subvenciones cruzadas entre las actividades y la comparación entre distintas empresas u otras referencias.

La implantación de un sistema IRC para la actividad de distribución de gas natural y sus actividades vinculadas se considera necesario y justificado teniendo en cuenta que dichas actividades de gas natural tienen en su conjunto una retribución regulada anual de más de 1.100 millones de €.

El Sistema IRC debe garantizar el equilibrio entre profundidad y complejidad de la información requerida a cada empresa y su uso en la supervisión y el cálculo de los parámetros retributivos. Una de sus funciones principales es la evaluación de las metodologías retributivas, contrastando la sostenibilidad económica y la rentabilidad razonable de la actividad regulada que se retribuye.

La CNMC tiene información fidedigna sobre los ingresos por retribución de la actividad distribución, y su desglose en componentes. Sin embargo, carece de conocimiento suficiente, bajo reglas comunes para todas las empresas, sobre el detalle de los costes de la actividad regulada, o de los costes e ingresos asociados a sus actividades vinculadas con régimen económico regulado propio (precios o modelo retributivo) que se desarrollan de manera conjunta (por ejemplo, alquileres contadores, acometidas, derechos alta, etc.). También es necesario acometer los requerimientos de información sobre aquellas actividades conexas que desarrollan las empresas aprovechando las sinergias de sus actividades principales.

En la actualidad, a través del Sistema IRC de la Circular 1/2015, las empresas que realizan las actividades de transporte están reportando los costes con un esquema parecido a los elementos utilizados en sus metodologías retributivas para las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento subterráneo. La inversión se reporta a nivel de activo con derecho a retribución individualizada y los gastos de O&M por tipología de activo.

Sin embargo, la actividad de distribución, así como otras actividades con régimen económico regulado propio, o las actividades conexas, no están contempladas en el citado Sistema IRC con el detalle necesario.

En definitiva, la presente circular viene a establecer los requerimientos de información mínimos sobre costes e ingresos que esta Comisión ha de recabar de las empresas de distribución de gas natural. Con ello, se pretende garantizar la eficacia y la proporcionalidad, solicitando la información mínima y el detalle suficiente para el ejercicio de sus competencias, al tiempo que se reduce el número de procesos de petición de información que hasta ahora están conviviendo.

3.2. Adecuación a los principios de buena regulación.

La presente circular se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia que establece el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, sobre principios de buena regulación.

En particular, se cumplen los principios de necesidad y eficacia, en la medida en que permite implementar en una única disposición el Sistema de IRC para la actividad de distribución de acuerdo con los requisitos y necesidades derivadas de la Circular 4/2020 y de forma compatible con el Sistema IRC de las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento subterráneo recogido en la Circular 1/2015.

Asimismo, se cumple el principio de proporcionalidad, al ejercer la función atribuida a la CNMC por los artículos 7.36 y 30 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

Se entiende satisfecho también el principio de seguridad jurídica, dado que la Circular es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, y únicamente desarrolla el Sistema IRC de la actividad de distribución de forma compatible con el Sistema IRC que desarrolló la Circular 1/2015 para las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento y en coherencia con otras normas sectoriales. Por razones de seguridad jurídica, y para mayor certeza de los agentes, se estima conveniente que la propuesta consista en una circular separada e independiente de la citada Circular 1/2015.

En cuanto al principio de transparencia, la circular se dicta de conformidad con el artículo 30 de la Ley 3/2013, habiéndose dotado al procedimiento de la máxima publicidad y transparencia a través de las distintas comunicaciones públicas realizadas según se relatará posteriormente. Será sometida a trámite de audiencia, tanto del Ministerio de Transición Ecológica y Reto Demográfico (MITERD) como de los sujetos del sector a través del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, así como publicada en la página web de este Organismo,

describiéndose en su preámbulo y en esta Memoria los objetivos que se persiguen.

Por último, se cumple el principio de eficiencia, dado que, en general, esta modificación no implica mayores cargas administrativas a las que se venían requiriendo a la mayoría de las empresas afectadas, sino al contrario, concentra en este procedimiento de envío de información otros envíos que se estaban realizando por procedimientos separados a través de la sede electrónica de esta Comisión en desarrollo de las Circulares 9/2019, 8/2020 y 4/2020 de la CNMC.

4. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Estructura de la Circular

La circular se estructura en 18 artículos agrupados en 3 capítulos, una disposición transitoria, dos disposiciones finales y cinco anexos cuyo alcance se detalla en el apartado 7 de esta memoria.

4.2. Principales novedades introducidas por la propuesta de norma

La principal novedad es la disponibilidad de Información Regulatoria de Costes (IRC) para la actividad de distribución.

4.3. Vigencia

La circular tiene vigencia indefinida a partir del inicio de su aplicación.

5. CIRCULARES QUE SE VERÁN AFECTADAS

La propuesta de circular es complementaria a la Circular 1/2015, de 22 de julio, desarrollando el detalle de la información regulatoria de costes de la actividad de distribución, sus actividades reguladas vinculadas (alquiler equipos de medida, derechos alta, verificaciones, etc.) y las actividades conexas que realicen las empresas distribuidoras, sin afectar a lo desarrollado por la citada Circular.

6. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Se convocó a las empresas distribuidoras gasistas a reuniones informativas en relación a la adaptación de la Circular 1/2015, calendario previsto, objetivos etc., instando a que realizaran comentarios generales previos. Como consecuencia de estas actuaciones, se han recibido aportaciones que han sido analizados y tenidos en cuenta en el ámbito de este expediente.

Con fecha 25 de marzo de 2025, el Pleno de la CNMC acordó someter a audiencia, a través del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, la propuesta de Circular. Asimismo, en la misma fecha, para la participación general de los ciudadanos, se sometió el proyecto a información pública a través de la página web del organismo.

7. CONTENIDO Y ANÁLISIS TÉCNICO

7.1. La contabilidad regulatoria de costes

El Sistema IRC es un sistema de costes completos, es decir, tiene en cuenta que todos los costes registrados que sean considerados necesarios se deben incorporar al coste final de los productos o servicios, tanto de las actividades reguladas como no reguladas, incluyendo, por ejemplo, los gastos generales o de estructura, y no sólo los de producción. Además, atendiendo al momento en el que se realizan los cálculos, es un sistema de costes realizados, esto es, son costes históricos que se calculan una vez efectuados.

Una de las características del Sistema IRC es la clasificación de los costes en “directos” o “indirectos” y su agrupación final en los objetos finales de costes (OFC). Los primeros son los que pueden asignarse de manera inequívoca, mientras los segundos se imputan utilizando los Centros de Coste (en adelante CECOS²) mediante un método secuencial que se expone a continuación.

La definición de los CECOS se fundamenta en una estructura organizativa teórica de las empresas y se clasifican en dos niveles, CECOS Auxiliares y CECOS Principales. Por último, para el reparto secuencial, los costes se asignan por niveles tras definirse los criterios pertinentes: primero desde los CECOS Auxiliares a los CECOS Principales, y luego, desde éstos a los OFC.

Finalmente, de los datos sobre costes, y según se muestra en las figuras 1 y 2, el Sistema IRC incorpora otros datos como características técnicas de las instalaciones para que las comparativas sean homogéneas en unidades físicas y entre empresas, facilitando las auditorías sobre costes e ingresos o eventuales inspecciones.

En las siguientes figuras se sintetiza el funcionamiento del método secuencial de reparto de costes en cada uno de los pasos.

² Se entiende por Centro de Costes (CECOS) cualquier unidad contable previamente definida en la que se producen, asignen y acumulen costes.

Figura 1: Esquema Conceptual del Sistema IRC e Imputación de Costes de CECOS a OFC

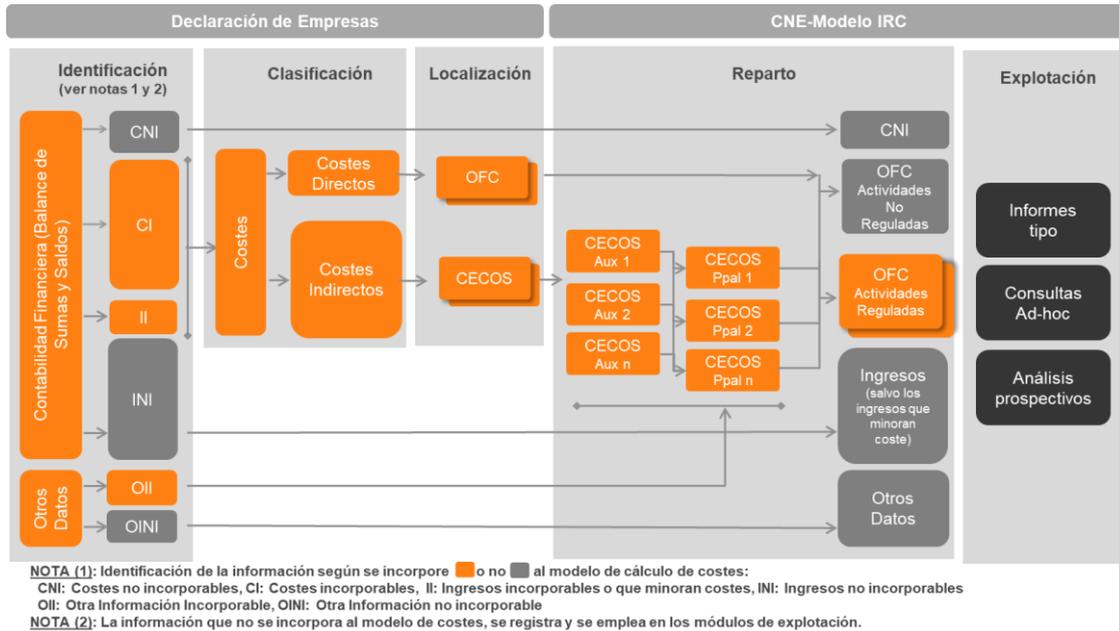
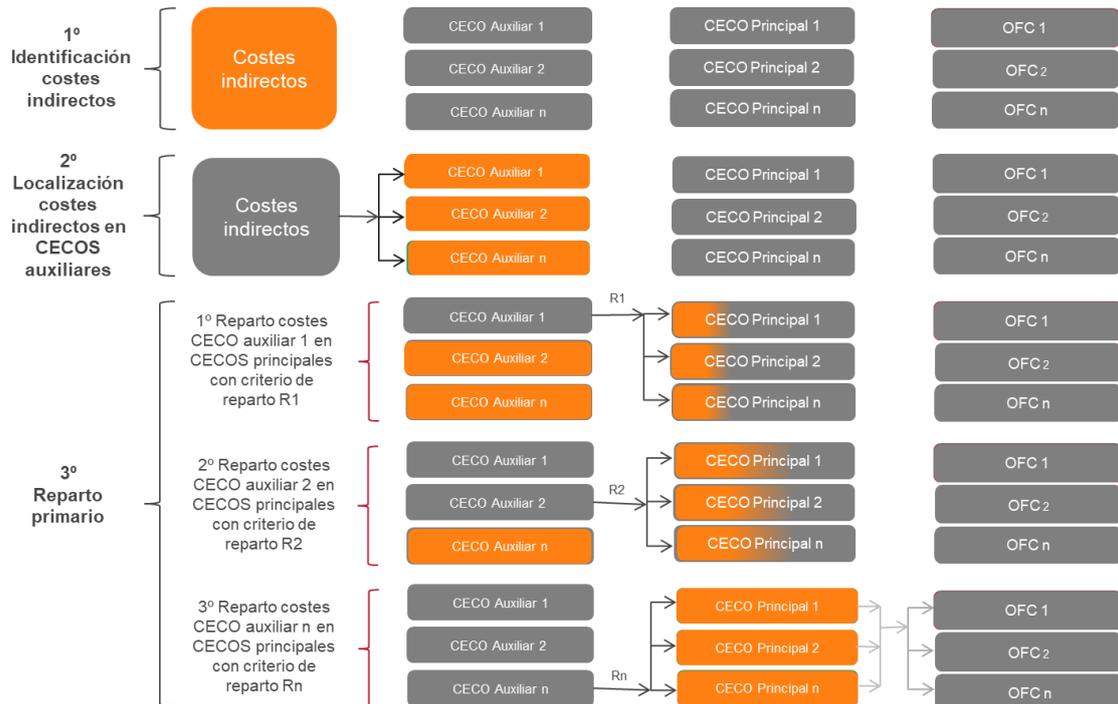


Figura 2: Imputación de Costes de CECOS Auxiliares a CECOS Principales



7.2. Contenido de la propuesta de circular

Las distribuidoras de gas han de tener únicamente una contabilidad separada para península y territorios extrapeninsulares que permita separar las distintas actividades vinculadas a la distribución con un régimen económico regulado

propio (alquileres contadores, acometidas, derechos de alta, etc.). Permite la declaración de costes e ingresos de las actividades conexas de estas empresas.

Es un modelo considerablemente más sencillo de reporte que el de las actividades de transporte de gas natural, donde se imputan costes a cada una de las instalaciones. En distribución únicamente se solicita la caracterización de las redes por empresa, cuatro niveles de presión, tipo de instalaciones y situación operativa.

La circular propuesta consta de cinco Anexos. El primer Anexo contiene los formularios de declaración de la información técnica-económica; el segundo Anexo contiene las tablas maestras para cumplimentar dichos formularios según el listado de actividades, de los OFC/CECOs, de los tipos de costes e ingresos (CC y CI) o los conceptos de coste (CdC) de inversión y de O&M; el tercer Anexo contiene las instrucciones de detalle de cumplimentación de los formularios del primer Anexo; el cuarto Anexo indica el contenido de las auditorías a presentar por las empresas en relación a la declaración de costes al Sistema IRC; y, el quinto Anexo establece el modelo de declaración responsable que se ha de aportar.

En concreto cabe señalar:

- Para la caracterización de los activos de la distribución y reguladas vinculadas, se generan los bloques *F2-GD1. Redes de distribución y reguladas vinculadas* y *F2-GD2. Contadores de distribución*, así como nuevas tablas que contienen los OFC de distribución y reguladas vinculadas, tanto para inversión como para O&M. Por otro lado, para dar respuesta a los nuevos requerimientos de información de planificación y cierre de instalaciones de distribución, se genera el formulario *F10-GD1 Planes de desarrollo y cierre de Redes de distribución y reguladas vinculadas*, en el que se solicita la información de estas previsiones, de manera agregada, y por tipología de instalación.
- Para la inclusión de la declaración de las actividades conexas, se ha generado un formulario, el *F18 Actividades conexas*

8. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA CIRCULAR

8.1. Impacto económico y cargas administrativas

Los sujetos obligados a reportar información conforme a la circular informativa son los distribuidores del sistema gasista. En la práctica, solo son nuevos sujetos los distribuidores que desarrollan exclusivamente la actividad de distribución. Los distribuidores que desarrollan la actividad de transporte secundario, de manera

directa o indirecta o a través de su grupo empresarial, ya tienen experiencia en el reporte de la información requerida por la Circular 1/2015.

Actualmente en el sector operan 20 distribuidoras agrupados en 7 grupos empresariales. Al Sistema IRC, mediante el reporte requerido por la Circular 1/2015, llevan ya nueve años declarando 10 distribuidoras pertenecientes a 3 grupos empresariales³.

De las 10 distribuidoras que deberían empezar a declarar al Sistema IRC por esta nueva Circular, 4 de ellas pertenecen a alguno de los 3 grupos empresariales que ya declaran. Las otras 6 forman parte de 4 grupos empresariales⁴ sin actividad de transporte que representan en términos económicos aproximadamente el 11 % de la retribución anual total⁵ del sector gas natural y el 22 % de la actividad de distribución⁶.

El impacto económico dependerá de las necesidades exactas de cada grupo empresarial. Dicho coste debería ir reduciéndose según se integraran los procesos y flujos de información en los procedimientos internos de contabilidad y control de las empresas.

No obstante, la Circular 4/2020 determinó la necesidad de reportar este nuevo contenido y el alcance de los contenidos del Sistema IRC.

8.2. Impacto sobre la competencia

Esta circular no tiene efectos sobre la competencia ni sobre la unidad de mercado.

8.3. Otros impactos

Esta circular no tiene impacto en los presupuestos Generales del Estado ni en lo referente a ingresos y gastos públicos. Tampoco se prevén efectos directos ni indirectos que la propuesta pueda generar en materia de igualdad ni por razón de género, al no contener disposiciones específicas relacionadas con el género y limitarse al envío de información por parte de las empresas. Asimismo, ha de señalarse que la misma carece de impacto específico en la infancia, en la adolescencia, así como en la familia y en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

³ Grupos empresariales de Nedgia, Redexis y Cristian Lay

⁴ Grupos empresariales de Madrileña Red de Gas, Nortegas, DISA y Electra Caldense

⁵ La retribución total del sistema gasista en 2024 es aproximadamente 2.307 Millones €

⁶ La retribución de la actividad de distribución en 2024 es aproximadamente 1.158 Millones €

8.4. Análisis coste-beneficio

La IRC de la actividad de distribución junto con la que ya estaba establecida por la Circular 1/2015 para las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento subterráneo tienen como beneficio permitir coadyuvar en la aplicación de las metodologías retributivas y el ejercicio, entre otras, de las funciones atribuidas a la CNMC por los apartados 1.h), 3, 7, 17 y 35 del artículo 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

En este sentido caber recordar que el Sistema IRC, mediante el reporte exclusivo de la Circular 1/2015, se ha mostrado un instrumento eficaz a la hora de evaluar las metodologías retributivas.

Por último, como consecuencia de la implementación de esta circular, cuya vocación es dar estabilidad y previsibilidad en la información sobre costes de las empresas distribuidoras, se considera que se podrán generar ahorros en sistemas de información en el medio y largo plazo, derivadas de la sistematización y digitalización, que servirían para desarrollar una amplia variedad de funciones del supervisor.

9. CONCLUSIONES

Mediante la presente propuesta de circular se desarrollan las obligaciones de remisión de información a la CNMC en relación con la información económico-financiera de las empresas que desarrollan la actividad regulada de distribución de gas natural.

A partir de la descripción de los impactos previstos en los apartados anteriores, se puede concluir que la implantación de la propuesta contribuye a la integridad y transparencia de la actividad regulada de distribución de gas natural, lo que supone un incentivo para la correcta actuación de los distintos agentes del sector, que redundará en un impacto positivo para el sistema gasista en su conjunto y, en particular, para los consumidores y las empresas, como usuarios finales de gas natural.

Por tanto, cabe concluir que los beneficios de la aprobación e implementación de la circular justificarían los costes estimados, lo que arroja un análisis coste-beneficio positivo.