



MEMORIA EXPLICATIVA DE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE INCREMENTAN TEMPORALMENTE LAS EXISTENCIAS ESTRATÉGICAS DE HIDROCARBUROS LÍQUIDOS DE LA CORPORACIÓN DE RESERVAS ESTRATÉGICAS DE PRODUCTOS PETROLÍFEROS.

El objetivo de esta memoria es explicar y justificar detalladamente, en sus fundamentos fácticos y jurídicos, la propuesta de orden ministerial por la que se incrementan temporalmente las existencias estratégicas de hidrocarburos líquidos de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (en adelante la Orden).

I. ANTECEDENTES NORMATIVOS.

La seguridad del suministro de productos petrolíferos se erige como uno de los principales ejes de la política de seguridad energética nacional e internacional, dada la actual relevancia de esta fuente de energía en el mix energético, con el objeto de garantizar tanto la provisión de este suministro como la estabilidad de los mercados.

A. Fundamentos jurídicos de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

En tal sentido, se constituyen una serie de obligaciones legales encabezadas por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, que dedica a la garantía del suministro el articulado hallado en su capítulo IV del título III. Establece de esta manera el precepto 50 que *“Todo operador autorizado a distribuir al por mayor productos petrolíferos en territorio nacional, y toda empresa que desarrolle una actividad de distribución al por menor de carburantes y combustibles petrolíferos no adquiridos a dichos operadores al por mayor, deberán mantener en todo momento existencias mínimas de seguridad de los productos que el Gobierno determine reglamentariamente, en lo que se refiere a la cantidad, tipos de productos, lugar de almacenamiento y localización geográfica, hasta un máximo de ciento veinte días de sus ventas anuales, computados de acuerdo con la metodología que asimismo se establezca. (...) Asimismo, los consumidores de carburantes y combustibles, en la parte no suministrada por los operadores al por mayor o distribuidores al por menor de productos petrolíferos, deberán igualmente mantener existencias mínimas de seguridad en la cantidad que reglamentariamente resulte exigible atendiendo a su consumo anual (...).*

En vista a una mayor garantía en la constitución de las citadas reservas se constituye la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), concebida en el artículo 52 de la citada ley como la corporación de derecho público que actúa en calidad de *“Entidad Central de Almacenamiento,*



(teniendo) por objeto la adquisición, constitución, mantenimiento y gestión de las reservas de hidrocarburos, incluidas las de gas natural en la forma y por la cuantía que se determine reglamentariamente, el control del mantenimiento de las existencias mínimas de seguridad previstas en esta Ley, así como la obligación de diversificación de suministros de gas natural”.

A tal fin, se le otorgan en el artículo 52.3 una serie de funciones, entre las que destacan:

“a) Identificación, verificación, contabilidad y control de las reservas definidas en esta Ley y sus disposiciones de desarrollo, incluidas las reservas comerciales, debiendo informar al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, al menos con carácter mensual, de los niveles de reservas almacenados por los sujetos obligados y operadores económicos.

b) Establecer un inventario detallado y permanentemente actualizado de todas las reservas de emergencia almacenadas, con exclusión, en su caso, de las reservas específicas. Dicho inventario incluirá, en particular, los datos necesarios para poder localizar el depósito, la refinería o la instalación de almacenamiento en que se encuentren las reservas en cuestión, así como las cantidades, el propietario y la naturaleza con arreglo a las categorías definidas por las normas del Derecho de la Unión Europea obligatorias y que sean de aplicación en cada momento. Dichos datos deberán mantenerse por un período de cinco años.

(...)

d) Adquirir o vender, con carácter exclusivo, las reservas específicas que, en su caso, puedan establecerse por mandato del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

e) Constitución, mantenimiento y gestión de las reservas de los operadores económicos o sujetos obligados en los términos que reglamentariamente se establezcan. Las reservas que estén a su plena disposición en virtud de contratos de arrendamiento no podrán ser cedidas o arrendadas, a terceros, en forma alguna.”

B. Fundamentos jurídicos del 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.

La reglamentación de la anterior legislación se produce mediante el Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio. La cuantificación de las obligaciones de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad se establece en su artículo 2, que determina:

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, la obligación de mantenimiento de existencias mínimas que deberán mantener, en todo momento, los sujetos que intervienen en el sector del petróleo, a los que se hace referencia en el artículo 7 de este real decreto, se fija en 92 días de sus ventas o consumos en el año natural anterior.



Cuando se trate de gases licuados del petróleo, dichas existencias mínimas se fijan en 20 días de sus ventas o consumos en el año natural anterior.

No obstante, lo establecido en los párrafos precedentes, para el cálculo de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas durante el primer trimestre el periodo de 1 de enero a 31 de marzo de cada año, se considerarán las ventas o consumos efectuados durante el penúltimo año natural al año en que se calcule la obligación.

2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 98 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, la obligación de mantenimiento de existencias mínimas que deberán mantener los sujetos que intervienen en el sector del gas natural se fija en 20 días de sus ventas o consumos de carácter firme en las condiciones que se fijan en la presente disposición.

En lo referido a existencias de seguridad en materia de productos petrolíferos, se determinan los sujetos obligados al régimen de existencias en los artículos 7 y 8 del citado real decreto, concretándose los productos afectos en el precepto 9.

Dentro del cómputo de reservas mínimas de seguridad se halla la noción de reservas estratégicas. En tal sentido, las define el artículo 14.1 del real decreto como la parte de las existencias mínimas de seguridad de productos de hidrocarburos líquidos que son constituidas, mantenidas y gestionadas por la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos. De acuerdo al apartado segundo del citado artículo, estas existencias estratégicas *“computarán a favor de cada uno de los sujetos obligados por al menos 42 días del total de su obligación de existencias mínimas de seguridad de cada grupo de productos petrolíferos, excluyendo los gases licuados del petróleo, vendidos o consumidos en el territorio nacional. El Ministro de Industria, Energía y Turismo (referencia que ha de entenderse actualmente dirigida al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico) podrá modificar el número de días al que hace referencia este apartado y el anterior en función de la evolución del mercado y de la disponibilidad de infraestructuras de almacenamiento por parte de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos.*

A ello, se añade en el apartado tercero del mismo artículo que la *“Corporación evitará disponer de existencias o capacidad en exceso, una vez constituidos los días mínimos obligatorios y atendidas las peticiones relativas a los apartados 4 y 5 del presente artículo”.*

II. NECESIDAD DE LA PROPUESTA DE ORDEN.

Como se ha relatado, la obligación de constitución y mantenimiento de existencias estratégicas por CORES, como parte de la obligación total de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad que se impone a los sujetos obligados, se calcula en función de las ventas o consumos de dichos sujetos. Por tanto, los volúmenes de productos petrolíferos en que se concreten los días de obligación variarán según varíen las ventas o consumos de los sujetos obligados.

Debido a ello, durante los años 2016, 2017 y 2018 la Corporación llevó a cabo un plan de venta de existencias estratégicas, con el objeto de ajustar los volúmenes de productos petrolíferos que mantenía almacenados a los volúmenes de obligación



resultantes de la evolución de dichas ventas o consumos en esos años, con el resultado de que en la actualidad la Corporación no tiene ningún excedente apreciable de reservas sobre su obligación de mantenimiento de existencias estratégicas, a excepción de ciertos volúmenes de productos que por sus órganos de gobierno se decidió mantener por encima de la obligación, con el objeto de atender las peticiones de asignación de días adicionales de existencias estratégicas que se pudieran recibir de los sujetos obligados, conforme a lo establecido en el artículo 14.4 del mencionado Real Decreto 1716/2004.

No obstante, pese al ajuste realizado por la Corporación, durante 2020 las ventas o consumos de productos petrolíferos se han reducido drásticamente, como consecuencia de los efectos de la crisis ocasionada por el COVID-19 y las medidas de contención implementadas. En consecuencia, este descenso 2020 tendrá como efecto durante 2021 la reducción de la obligación de CORES de mantenimiento de existencias estratégicas por CORES en términos de volumen de productos petrolíferos, ya que, a partir de 1 de abril de 2021, el volumen de dichas existencias constituidas y gestionadas por CORES pasará a calcularse en función de las ventas o consumos de 2020, según lo establecido en los artículos 14 y 2 del Real Decreto 1716/2004.

La reducción de la obligación de CORES en términos de volumen de productos petrolíferos a partir de esa fecha, generará automáticamente un excedente correlativo en el volumen de existencias mantenidas por la Corporación, así como en la capacidad de almacenamiento disponible por la misma debido a la duración prevista de los compromisos contractuales existentes.

A. Análisis del excedente.

En el período de abril de 2020 a marzo de 2021 la obligación de mantenimiento de existencias de CORES se establece en función de las ventas o consumos computables de los sujetos obligados en el año 2019¹.

En el siguiente periodo anual, de abril 2021 a marzo 2022, pese a que aún no se disponen de las referencias de los consumos y ventas del año 2020, desde CORES se estima que las ventas de los productos de obligación sufrirán para ese año 2020 una reducción con respecto al año anterior, provocada por las consecuencias de la pandemia del COVID-19.

Así, para el mismo nivel de existencias estratégicas actual, y sin contar con la petición de días adicionales por parte de la industria, se prevé que exista un excedente de existencias estratégicas que se situaría en 1,5 Mm³, lo que representa un 32% aproximadamente de la obligación.

Estos cálculos estimativos se han realizado a través de la solicitud de referencias de consumo y ventas a operadores y sujetos obligados, teniendo en cuenta una petición de

¹ Los períodos temporales de cumplimiento de la obligación se establecen en el art. 2 del Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio.



días adicionales conservadora, considerando que en la actualidad existe una elevada incertidumbre respecto de las necesidades de las empresas petrolíferas de cobertura de existencias, puesto que los mercados aún se encuentran con las capacidades de almacenamiento en máximos históricos.

B. Propuesta de gestión del excedente.

Mantener un excedente de 1,5 Mm³ de existencias estratégicas respecto de la obligación significa mantener unos costes de mantenimiento por esas reservas que se trasladan a la cuota que las empresas pagan a CORES. Además, mantener un excedente de esta magnitud contravendría el artículo 14 del Real Decreto que establece que CORES debe evitar excesos en las existencias estratégicas. Es por ello que resulta necesario realizar una adecuada gestión del excedente previsto, con el objetivo último de reducir el impacto económico que este tiene en el coste global del sistema.

Para ello se pueden plantear dos mecanismos de corrección de dicho excedente: la venta de existencias estratégicas y/o el incremento de la obligación para CORES (y disminución de la industria en igual número de días).

La enajenación de excedente comportaría no obstante la necesidad de reajustar los niveles de existencias estratégicas para el año natural 2022, dado que se prevé que, en 2021, año de referencia, se recuperen los niveles de consumo y ventas de hidrocarburos líquidos o, al menos, crezcan en relación con los niveles producidos en 2020, dada la excepcionalidad de este año marcado por los efectos de la antedicha pandemia.

Todo ello teniendo presente a su vez los efectos económicos de los procesos de enajenación del excedente y posterior adquisición, en un mercado de importante volatilidad en el presente.

Sin embargo, sí sería posible realizar una venta parcial de existencias estratégicas, en este caso de aquellos contratos que vencen en los primeros meses de 2021 y que se corresponden con fuelóleo y con crudo de petróleo. En todo caso, las ventas se llevarían a cabo siempre y cuando el precio de mercado estuviese por encima del precio de adquisición, como establece la normativa aplicable a CORES.

Con las ventas que CORES planea realizar durante los primeros meses de 2021, si se dan los condicionantes necesarios para ello, las existencias estratégicas físicas se reducirían hasta 6,9 Mm³ y, una vez transformado el crudo a productos terminados (mediante la aplicación de los coeficientes oficiales, o rendimientos, que aprueba el Ministerio), y teniendo en cuenta las excepciones que contempla la normativa (debe deducirse el 4% en concepto de nafta y un 10% adicional en concepto de fondos de tanques), las existencias estratégicas computables se reducirían hasta un nivel de 5,8 Mm³. Con estas existencias estratégicas, el excedente para el período abril 2021 a marzo 2022 sería de 1,2 Mm³ por lo que el excedente se habría reducido en torno a un 20% respecto del inicialmente previsto sin la venta. Este nivel de excedente, aunque menor, aún resultaría elevado por lo que es necesario tomar alguna medida adicional.

Por ello, se propone como medida adicional a lo referido incrementar el número de días de obligación de la Corporación de 42 a 50, de acuerdo a lo previsto en el antedicho



artículo 14.2 del Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, produciendo la consecuente reducción proporcional del número de días de existencias de seguridad a mantener por los sujetos obligados, al mantener el nivel total de 92 días.

Esta medida se ha de sustanciar en todo caso como una actuación de carácter temporal. Los hechos acontecidos en el año 2020, derivados de la pandemia, responden a una situación claramente atípica, en la que se han registrado importantes descensos en las ventas y consumos de productos petrolíferos, imposibles de prever con antelación. Es por ello, que la utilización de esta medida se entiende justificada conforme a la evolución reciente del mercado.

Pero, al igual que se analizó en el apartado de la venta, no es conveniente plantear un incremento en el número de días de CORES por tiempo indefinido, dado que la recuperación del mercado prevista para 2021 podría suponer que CORES no pudiera mantener dicha subida del nivel de obligación de existencias estratégicas para el año 2022. En consecuencia, se plantea el incremento de los días correspondientes a existencias estratégicas de manera temporal, inicialmente entre abril y diciembre de 2021, debiendo ser revisada con posterioridad.

En lo que respecta al nivel en que se incrementarían las existencias estratégicas de CORES, se ha estimado que la Corporación podría mantener hasta 8 días más, es decir, pasaría de tener una obligación de 42 días a 50 días en el período antes mencionado. Esta subida de días, unida a las ventas que CORES planea llevar a cabo en 2021 si se dan los condicionantes requeridos para ello, según se ha explicado anteriormente, reducirían considerablemente el excedente hasta 317 km³, situándose en un 6% respecto de la obligación, y dejando cierto margen de flexibilidad a CORES, para poder asignar más días adicionales en el caso de que el mercado lo demandase.

III. IMPACTO ECONÓMICO EN LA INDUSTRIA Y EN LOS CONSUMIDORES

El excedente de CORES gestionado según la propuesta que contiene esta memoria, permite evitar una subida de las cuotas que las empresas petrolíferas abonan a CORES, conforme a lo establecido en los artículos 52 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre y 25 del Real Decreto 1716/2004, de 27 de diciembre.

El cálculo de cuotas de un año para hidrocarburos líquidos, en este caso para 2021, responde a la siguiente fórmula general:

$$\begin{aligned} & \text{Cuota CORES 2021 (€/m}^3 \text{ x día)} = \\ & = \frac{\text{Gastos totales de CORES para año 2021}}{\text{Ventas previstas en 2021 x Número días que CORES mantiene para los sujetos}} \end{aligned}$$

En el caso de que no se tomara ninguna medida, y asumiendo que los gastos totales de CORES en 2021 serán muy similares a 2020, si las ventas previstas en 2021 descienden respecto de las presupuestadas en 2020, para el mismo número de días que CORES mantiene, la cuota subiría según se indica en la Tabla 1.



Tabla 1: Estimación de gastos y subida de cuotas para las distintas alternativas

Alternativa	Gastos estimados (M€)	Subida de cuotas estimada (€)
No tomar ninguna medida	157	+17,6%
Vender 45 kt fuelóleo y 385 km ³ de crudo	151,4	+13,3%
Vender 45 kt fuelóleo y 385 km ³ de crudo e incremento 8 días obligación CORES	151,4	+0,7%

Sin embargo, si se procede a las ventas previstas que han sido detalladas anteriormente, los gastos de mantenimiento descenderían y este hecho, unido al incremento en el número de días a mantener por CORES, podrían compensar la subida de cuotas por el descenso de las ventas de 2021, y permanecer prácticamente igual a las cuotas aprobadas para 2020 por la Orden TEC/1262/2019, de 26 de diciembre.

Los sujetos obligados en el sector de los productos petrolíferos deberán mantener temporalmente, hasta diciembre de 2021, 42 días de obligación, en lugar de 50, por el mismo período en que se incrementarían las existencias estratégicas de CORES. Esta disminución del número de días de obligación para la industria permite que las empresas puedan liberar stocks, bien propios o ajenos (dejando de almacenar en el extranjero o renunciando a contratos de arrendamiento).

En cuanto al impacto económico para las empresas, cabría destacar que en relación con su contribución para la financiación de las actividades de la Corporación, no existiría impacto alguno. La cuantía total a satisfacer en euros totales sería la misma que si no se incrementase el número de días de existencias estratégicas de CORES, ya que los gastos totales a sufragar se mantienen en cualquier caso. Sin embargo, la posibilidad de liberación de los stocks por parte de las empresas, correspondientes a su parte de obligación (que se reduce de 50 a 42 días temporalmente) sí permitiría, a priori, a estas la consecución de ciertos ahorros en distintos conceptos, como pueden ser el mantenimiento y/o arrendamiento de las reservas. En consecuencia, globalmente para el sistema, y en último caso para el consumidor, se considera que el impacto es positivo.