

COMENTARIOS A LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE LA PROPUESTA DE ORGANIZACIÓN Y PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO DEL MIBGAS ELABORADA POR LA CNE Y LA ERSE

INTRODUCCIÓN

Desde UNESA se valora de forma positiva la creación de mercados regionales de gas y de electricidad, pues en el escenario actual dentro del ámbito europeo, de convergencia a mercados energéticos globales, la creación de estos mercados integrados competitivos a nivel regional es un reto ineludible que debe repercutir en el beneficio tanto de los consumidores, como de los agentes.

Dentro de este contexto, el MIBGAS supone una oportunidad que no debe ser desaprovechada, por las posibilidades que representa para los agentes el disponer de un mayor mercado con todas las implicaciones que se derivan de ello, y de la experiencia que se ganaría a futuro al integrar dos sistemas nacionales en uno regional.

No obstante, para la creación de un mercado ibérico es imprescindible proceder a la armonización tanto de las normas técnicas, códigos de red, procedimientos de operación, modelo de balance y cargos por desbalance, estatus jurídico de las empresas y sistema de peajes. Es necesario establecer un marco común en el cual los agentes puedan desarrollar sus actividades en cualquiera de los dos países, de acuerdo a los principios de objetividad, transparencia, no discriminación y libre competencia.

Asimismo, es preciso acelerar el calendario del proceso de liberalización en Portugal, pues este mercado debe constituirse garantizando el principio de igualdad entre los agentes de los dos sistemas.

Sin perjuicio de estas consideraciones generales, a lo largo del cuestionario se responde a las cuestiones planteadas relativas a la creación y condiciones del MIBGAS.

A. SOBRE LA ORGANIZACIÓN Y PRINCIPIOS DE FUNCIONAMIENTO DEL MIBGAS.

1.1. ¿Considera adecuado que la estructura institucional del MIBGAS sea común con la estructura desarrollada para la constitución del Mercado Ibérico de Electricidad (MIBEL)?.

Los objetivos de la constitución del MIBGAS son semejantes a los que dieron origen al MIBEL, así que parece razonable que en la construcción y desarrollo

del MIBGAS se aproveche la experiencia adquirida en el proceso constitutivo del MIBEL. Ello permitiría optimizar el uso de los recursos que se dediquen a esta tarea y alcanzar una mayor eficiencia operativa en un menor plazo de tiempo.

Adicionalmente, dada la diversidad de agentes que integran los sectores gasistas de España y Portugal, es necesario garantizar la participación de todos ellos en el desarrollo del MIBGAS a través de procesos de consulta pública, reforzar la transparencia del proceso haciendo públicos todos los informes de seguimiento realizados por el órgano técnico y lo que se podría complementar desarrollando mecanismos de audiencia periódica de los agentes del mercado, para así garantizar que se consideran todas las perspectivas

1.2. ¿Es suficiente el principio de separación de actividades planteado en el documento?.

En términos generales, parecen suficientes las medidas que recoge el documento para articular la separación de las actividades de red de las liberalizadas, ya que los criterios recogidos en la consulta, incluido el establecimiento de códigos de conducta, se ajustan a las Directivas europeas y a las vigentes previsiones legales en materia de separación jurídica y funcional contenidas en la Ley 34/1998, en redacción dada por la Ley 12/2007.

No obstante, es necesario reforzar las garantías de independencia de los Gestores Técnicos del Sistema, tanto de las actividades liberalizadas como de las actividades reguladas.

También, se estima que, al menos, se debería extrapolar la situación existente en el sistema gasista español al MIBGAS, es decir:

- Existencia de un GTS único e independiente en cada país.
- Separación jurídica y funcional de la actividad de transporte respecto a las actividades de suministro.
- Prohibición de las actividades de compra-venta de gas para las empresas transportistas y distribuidores con excepción del gas necesario para operar técnicamente las instalaciones.

Lo realmente importante es separar e independizar las decisiones sobre la gestión técnica y desarrollo de la red básica de las actividades de producción y suministro de gas.

En España, coexisten con el transportista principal y GTS del sistema, ENAGÁS otros transportistas que han demostrado su utilidad contribuyendo al importante desarrollo de la red gasista. Además, la existencia de varios transportistas garantizará en el futuro que las nuevas infraestructuras se realicen a costes competitivos, al aplicarse el procedimiento de concurrencia previsto en la Ley.

Por tanto, se entiende que es básico que se garantice la independencia del GTS, respecto de las actividades de producción y comercialización y que esta independencia de la gestión técnica de la red básica, puede lograrse con la existencia de un Operador del Sistema independiente en términos de propiedad respecto de las actividades de producción y comercialización que deberá ser compatible con la existencia de otros transportistas en su ámbito de actuación.

En el caso de que el Operador del Sistema Independiente, sea propietario de activos de transporte, deberá garantizarse una adecuada separación funcional de la actividad de operación y gestión técnica del sistema de la actividad de transportista, para garantizar así su independencia en el ejercicio de sus funciones de gestor de la red básica.

1.3. ¿Considera preciso armonizar la metodología del cálculo de los peajes de acceso?.

La armonización de los sistemas de peajes de acceso es un tema prioritario. No obstante, el cálculo de los peajes debería ser realizado para cada país, de modo que cada uno asuma los costes de sus respectivos sistemas.

La concepción del acceso de terceros a las infraestructuras gasistas como acceso "regulado", precisa de un régimen jurídico y económico uniforme que permita obtener señales claras de utilización y costes a los distintos agentes que acceden a las instalaciones, sobre la base de los principios de transparencia, no discriminación y objetividad.

En este sentido, se está de acuerdo con las prioridades que se recogen en el documento:

- análisis de las distorsiones que pueden suponer las tarifas de tránsito entre España y Portugal, prestando especial atención al posible efecto “pancaking”,
- análisis de la situación actual de los acuerdos internacionales de cesión de capacidad existentes (gasoductos compartidos desde Tarifa hasta Tui) y propuesta para su integración en el régimen general de ATR regulado

No obstante, esta armonización tarifaria debe ser realizada de forma progresiva y teniendo en cuenta las características específicas de los dos mercados a unir.

1.4. ¿Cree conveniente armonizar los modelos de contratos de acceso?.

Sí, la evolución hacia un modelo de contrato de acceso único, simple y claro permitirá simplificar procesos y facilitar la actuación de los diversos agentes. Por ello, es conveniente que el nacimiento del Mercado Ibérico de Gas esté acompañado de una armonización de los contratos de acceso a las distintas instalaciones, en los que se contemple las características específicas de cada tipo de instalación, en condiciones de transparencia, objetividad y no discriminación.

También, sería deseable armonizar las modalidades de contratación y funcionamiento de los mercados, principalmente en lo que respecta a:

- plazos
- condiciones de acceso
- mecanismos de renovación de los mismos
- garantías/fianzas

1.5. ¿Debería ser único el mecanismo de gestión de congestión?.

Si se pretende desarrollar un mercado único, es necesario que exista un único mecanismo de gestión de las congestiones, transparente y respetuoso con la competencia. Además, así se prevé en el MIBEL.

A este respecto, parece adecuado el empleo de mecanismos de mercado (subastas de capacidad), tal y como se propone en el documento de consulta, pero teniendo en cuenta el equilibrio entre los dos sistemas, y completado por un control continuo por parte de los Gestores Técnicos del Sistema.

En este contexto, los Gestores Técnicos deben asegurar que:

- Las situaciones de congestión sean reales y no resultantes de una mala contratación o programación por parte de los agentes o de reglas de acceso a las infraestructuras inadecuadas.
- Los ingresos generados por las subastas sean utilizados en la resolución de los problemas de congestión que les dieron origen.
- Los operadores de las infraestructuras sean incentivados a invertir proactivamente de forma que se eviten posibles situaciones de congestión, no sólo en el refuerzo de infraestructuras saturadas sino también en infraestructuras que presten servicios de flexibilidad al sistema, como las de almacenamiento.
- No existan situaciones de desequilibrio entre el sistema portugués y el español, sobre todo en lo que respecta a las infraestructuras de almacenamiento de GNL y de almacenamiento subterráneo que impliquen el recurso sistemático a las subastas en uno de los sistemas.

Pero además de eso, es básico establecer reglas y/o mecanismos que contribuyan a la disminución de las situaciones de congestión, sobre todo, el incentivo a la contratación de capacidad sobre una base interrumpible, una mayor participación de los gestores técnicos, en colaboración con los operadores, en la gestión de las infraestructuras más susceptibles a las congestiones o al aumento de la participación de los comercializadores en el desenvolvimiento de las reglas de acceso y utilización de las infraestructuras del sistema ibérico.

1.6. ¿Considera preciso armonizar los modelos de balance de gas de ambos países?.

Es fundamental que los modelos de balances se armonicen, pues en caso contrario se podrían crear asimetrías en la operación de los agentes que actuaran en un mercado ibérico global y se complicaría la gestión, de forma innecesaria, al tener que estar operando bajo dos modelos distintos. La armonización de los modelos de balance de gas permitirá a los agentes el desarrollo de sistemas y plataformas de comunicación integrados para el tratamiento y análisis de la información relativa a los dos mercados, con simplificación de los procesos y aumento de la eficiencia.

Además, en el caso de no ser armónicos los modelos se podrían producir arbitrajes entre los distintos modelos de balance, pudiéndose generar incentivos perversos.

En particular, deben armonizarse los procedimientos y requisitos de balance, períodos, bandas de tolerancia y penalizaciones, de forma que se refleje la realidad física de la operación coordinada de los sistemas español y portugués y no deben resultar discriminados unos agentes respecto de otros por razones de ubicación geográfica.

Los procedimientos de balance deberán estar especificados con claridad, de manera que se facilite la medida de los costes asociados a dichos desbalances y su imputación al responsable del mismo.

Paralelamente a la armonización de los modelos de balance, será conveniente armonizar otros aspectos relacionados, sobre todo, los periodos de balance –año gas, día gas –, periodos y horarios de programaciones y nominaciones, presiones y características de la red o el Poder Calorífico Superior y las unidades de medida.

1.8. ¿Considera preciso armonizar el período de balance diario así como los sistemas de cargo por desbalance?.

El balance diario es el sistema actualmente en vigor en España y se considera que en un futuro es el adecuado para el MIBGAS.

Respecto a los cargos por desbalances en el ámbito del MIBGAS, es imprescindible su armonización, de no ser así, unos agentes tendrían ventajas competitivas sobre los otros, lo que daría lugar a situaciones de arbitraje especulativo entre ambas zonas. Además, la armonización potencia el desarrollo de soluciones integradas de los sistemas de información de apoyo a la gestión diaria de los movimientos de gas de los comercializadores y facilita la actuación de los agentes presentes en ambos mercados.

A este respecto cabe señalar, que los sistemas de cargos por desbalance son un instrumento básico para incentivar que cada agente se responsabilice de sus suministros. Por ello, en su desarrollo hay que adoptar mecanismos no discriminatorios entre los agentes de los dos países y evitar las subvenciones cruzadas entre países.

1.9. ¿Consideras necesario la implementación de otros principios básicos de funcionamiento del MIBGAS distintos a los planteados en este documento?.

En principio el documento propuesto parece recoger los aspectos fundamentales, aunque la estabilidad del marco jurídico propugnada en el documento debe suponer que, además de los objetivos enunciados en el mismo, se recoja expresamente el principio de seguridad jurídica, que permita el establecimiento de una regulación previsible, duradera y al margen de las coyunturas políticas de los países que conforman el MIBGAS.

Asimismo, deberían tenerse en cuenta los siguientes aspectos (i) garantizar la participación de los comercializadores en la futura estructura institucional del MIBGAS; (ii) establecer de reglas claras que, al amparo del art. 22 Directiva 2003/55/CE, contemplen la posibilidad de desarrollar infraestructuras de GNL y almacenamientos fuera del sistema regulado como medio que contribuya a paliar la escasez de capacidad en la península; y (iii) fijar medidas de resolución de congestiones que aseguren que la utilización de las infraestructuras por parte de los agentes contribuye a su optimización y desarrollo, minimizando los congestionamientos y que refuercen la responsabilidad de los Gestores Técnicos de los Sistemas instándoles a adoptar una posición activa para buscar soluciones en tales situaciones.

Además, con relación al modelo de acceso de terceros a las infraestructuras gasistas (apto. 2.1.3 b), es fundamental prestar especial atención a la posibilidad de excepciones al derecho de acceso de terceros. En particular, se debe tener en cuenta que toda excepción al derecho de acceso deberá cumplir en todo caso con las provisiones del art. 22 de la Directiva 2003/55/EC, entre las que se establece que la exención *“no irá en detrimento de la competencia ni del funcionamiento eficaz del mercado interior del gas.”* En este sentido, el cumplimiento de la citada condición excluye la posibilidad de que el agente incumbente se beneficie de la posibilidad de exención.

B. COMERCIALIZACIÓN DE GAS.

2.10. ¿Qué medidas consideraría adecuadas para la protección del derecho de los consumidores?.

- Comercialización de ámbito ibérico sin barreras de entrada en contratación de capacidad y en acceso a interconexiones. Además, las TUR de ambos países no debe promover que un mercado sea más atractivo que otro.

- La TUR, conforme a la Directiva 2003/55/CE, debe tener carácter residual y por lo tanto evitarse su aplicación generalizada. Por ello, se considera adecuado que se implanten medidas de protección de los derechos de los consumidores siempre que haga referencia al ámbito de clientes del mercado doméstico, tal y como se contempla en el Anexo A de la Directiva 2003/55/EC relativo a “medidas de protección al consumidor”.
- Acelerar el proceso de liberalización del mercado portugués.
- Limitación de la cuota del agente incumbente.
- Transparencia de la asignación de capacidad de la interconexión España-Portugal.
- Oficinas de Cambio de Suministrador nacionales que funcionen de manera correcta.
- Independencia efectiva del Regulador y del Gestor Técnico del Sistema.
- La correcta definición y cálculo de las TUR, de modo que se incentive al cliente a acceder al mercado liberalizado.
- Vigilancia efectiva y sanción de los comportamientos contrarios a la competencia de agentes.
- Realización de las nuevas infraestructuras por el operador más competitivo.

2.11. ¿Existen suficientes garantías para que un cliente en España o Portugal puedan contratar con un comercializador de Portugal y España?.

Los agentes que cumplan las condiciones legalmente previstas en cada país para el ejercicio de la actividad de comercialización no deben tener impedimentos legales para la realización de la misma. No obstante, las garantías existentes tienen un mercado de carácter formal, existiendo un amplio margen de mejora en la implementación efectiva de las mismas. Así, a día de hoy y debido al diferente grado de liberalización entre ambos países, se considera que no existen suficientes garantías para que un cliente pueda contratar con un comercializador en igualdad de condiciones independientemente del país en el que esté ubicado. Es imprescindible que ambos mercados cuenten con los mismos niveles de elegibilidad para poder abordar su integración en el MIBGAS.

No deberían existir tarifas de tránsito entre ambos países. No obstante, si se consideran necesarias, se debería evitar el “pancaking”. Asimismo, se deberían

evitar mecanismos de gestión de las congestiones, o de los desbalances, que creen barreras de entradas a los agentes en cada uno de los países.

Adicionalmente, a los distintos calendarios de apertura, la actividad de comercialización conjunta en el MIBGAS estará distorsionada en la medida en la que subsistan condiciones no homogéneas para poder acogerse a la tarifa de último recurso.

Con relación a los procedimientos de cambio de suministrador recogidos en el apartado 2.2.4, se estima que lo más relevante es que los procesos de cambio de suministrador no supongan barreras de tipo administrativo al cambio de suministrador siendo menos importante, aunque conveniente, que los procesos estén armonizados.

2.12. ¿Le parece adecuado establecer una participación cruzada accionarial entre las Oficinas de Cambio de Suministrador de ambos países propuestos?

Antes de plantear la participación accionarial cruzada entre Oficinas de Cambio de Suministrador, es absolutamente necesaria la puesta en funcionamiento de las respectivas oficinas nacionales de modo que se garantice su funcionamiento efectivo y el correcto desarrollo de las funciones legalmente establecidas.

No obstante, en lo relativo a la Oficina de Cambio de Suministrador, entendemos que lo más relevante es que se regule, adecuadamente el funcionamiento de la misma, definiendo, claramente, sus funciones de supervisión, de forma que se pueda garantizar que responda al objetivo para que se crea.

En esta misma línea, tanto su estructura organizativa como su operativa, debe ser sencilla, de forma que no suponga costes innecesarios para el sistema y, en definitiva, para el consumidor y lo suficientemente ágil y flexible para poder cumplir las funciones que le son encomendadas.

En una en una primera etapa no se tiene objeción a la participación cruzada del 10% propuesta. Posteriormente debería haber una Oficina única para el MIBGAS.

2.13. ¿Considera que la diferencia en el calendario de liberalización entre España y Portugal puede entorpecer el funcionamiento del mercado de gas ibérico?.

La consideración de Portugal como mercado de gas emergente ha llevado a un desacoplamiento del grado de avance de la liberalización en España y Portugal.

Este desfase supone un obstáculo para la instauración y el desarrollo del MIBGAS a corto plazo, pues es absolutamente necesario que el grado de apertura de ambos mercados sea idéntico. Para evitar que ello pueda diferir indefinidamente la creación del mercado ibérico se considera que podría adoptarse medidas encaminadas a:

- Adelantar el calendario de liberalización en Portugal de manera que todos los consumidores puedan considerarse elegibles a 1 de julio de 2009.
- Informar a los consumidores de gas en Portugal sobre el funcionamiento del mercado de comercialización y sus derechos y obligaciones asociados al cambio de suministrador.
- Eliminar las tarifas de último recurso gradualmente para los consumidores de mayor tamaño, de manera que converja a lo establecido para el mercado español.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que actualmente a nivel ibérico todos los comercializadores ya participan, en igualdad de condiciones, en un mercado global de aprovisionamientos (GNL fundamentalmente). Por tanto, los trabajos para el desarrollo del MIBGAS deben centrarse en la eliminación de barreras para acceder al mercado final.

2.14. ¿Está de acuerdo con lo definido en este documento para las tarifas y comercializadores de último recurso?

Con relación al ámbito de esta tarifa, señalar que en la Directiva 2003/55/CE se hace referencia a medidas de protección a los clientes vulnerables, concretando que dichas medidas adoptadas por los Estados Miembros *“podrán variar según se trate de clientes domésticos o de pequeñas y medianas empresas”*. Por ello, se debería limitar los consumidores que tienen derecho a la TUR, de acuerdo con el principio de vulnerabilidad establecido en la Directiva. Es inaceptable que el SUR acoja a cualquier tipo de cliente (hasta los clientes industriales), como se ha establecido en Portugal. De acuerdo con la Directiva 2003/55/EC, no es adecuada la aplicación generalizada de la tarifa de último recurso y por ello es necesario que se armonicen las definiciones, formas de aplicación, estructuras y metodologías de determinación de las tarifas de último recurso en España y Portugal.

En línea con lo anterior, se considera que la creación de la figura del comercializador de último recurso mayorista en Portugal, no se corresponde con las medidas de protección a los clientes vulnerables recogidas en la Directiva.

Por todo ello, reiteramos la necesidad de que esta tarifa se aplique con carácter excepcional y en cualquier caso se limite a clientes a domésticos y pymes.

Además, se considera necesario el establecimiento de subastas de gas para aprovisionar este mercado y sobre cuya base se calcularía el coste del gas a incluir en la TUR (las subastas están contempladas en la legislación española y, por otro lado, en el sector eléctrico ya están en funcionamiento). Ésta es una medida imprescindible no sólo para que el precio de la TUR sea transparente y responda a costes reales, sino también para garantizar la viabilidad de la actividad de SUR (suministro de último recurso) y la seguridad de suministro en este segmento a precios razonables. Adicionalmente, con este mecanismo de mercado objetivo y no discriminatorio se establecerían ciertas salvaguardas para evitar que agentes con elevadas cuotas en este segmento pudieran eventualmente abusar de su poder de mercado.

Asimismo, señalar que en caso de designar comercializadores de último recurso con obligaciones de servicio público, deberá cumplirse con lo establecido el apartado 6 del art. 3 de la Directiva 2003/55/CE, en relación a que la CE deberá ser informada de toda obligación de servicio público que se establezca, así como de los posibles efectos de dicha obligación en la competencia.

2.15.¿Considera adecuado aplicar el principio de aditividad tarifaria?

Se trata de un criterio regulatorio básico y se considera necesaria su aplicación para que la tarifa de último recurso se construya sobre la base de un sistema de costes agregados, una metodología transparente, de manera que su precio sea suficiente.

Es decir, las tarifas de último recurso deberán calcularse teniendo en cuenta todos los costes asociados al suministro del mercado acogido a estas tarifas, garantizando que la inclusión de coste del gas destinado a este mercado no impida el desarrollo de la competencia en comercialización. Una referencia adecuada para el coste del gas asociado a este mercado podría obtenerse a través de una subasta del gas para el mercado de último recurso a nivel ibérico.

2.16.¿Considera suficiente la creación de un registro ibérico de licencias de comercialización, o sería necesaria la creación de una licencia de ámbito ibérico?

Lo importante es asegurar que los agentes puedan ejercer la actividad de comercialización en el ámbito ibérico, con independencia del lado de la frontera en el que se obtenga la correspondiente autorización; por ello cualquiera de las dos opciones resultaría adecuada siempre que se respete el anterior principio.

No obstante, sería preferible que los requisitos para el ejercicio de la actividad de comercialización sean comunes, de forma que una empresa de comercialización que pueda operar en un país del MIBGAS pueda hacerlo también en el otro. En este sentido, se está de acuerdo con la propuesta de establecer una licencia de comercialización de ámbito ibérico que evitaría duplicar el procedimiento necesario para comercializar gas tanto en España como en Portugal.

3. GTS Y SEGURIDAD DE SUMINISTRO

3.17. ¿Qué Procedimientos de intercambio de información y gestión técnica entre ambos sistemas de gas considera necesarios?

En el ámbito de un mercado ibérico es necesario armonizar la gestión técnica del sistema incluyendo procedimientos y normas técnicas que regulan la operación de la red (calidad del gas, programación, nominación, periodos de balance, etc.) y, además, los datos del sistema, como las interconexiones, deben conocerse en tiempo real.

Adicionalmente y en aras a la transparencia, sería necesario aumentar la publicación de información relativa a las acciones que realice el GTS en su función de operador del sistema (ésta debe ser accesibles a los agentes de forma que permita analizar y comprender las decisiones tomadas). Al objeto de facilitar el seguimiento de la operación del sistema y al mismo tiempo informar e involucrar a los agentes participantes en el mismo, se propone la creación de un Comité de Seguimiento del Sistema Gasista a nivel ibérico y que este foro sirva para incrementar el grado de transparencia sobre la operación del sistema.

En cuanto a los intercambios de información, consideramos necesario garantizar la publicación de información sobre la capacidad de interconexión existente y prevista, así como de su grado de utilización, y, además, garantizar la adecuación y planificación conjunta de la capacidad de interconexión entre España y Portugal, asegurando que exista capacidad disponible para contratar.

Actualmente, el nivel de información sobre la capacidad disponible en estas interconexiones es limitado. Con objeto de favorecer las transacciones entre España y Portugal, sería preciso mejorar la provisión y transparencia de la información pública disponible sobre la capacidad existente en las interconexiones y su grado de utilización.

Toda la información relevante sobre la capacidad disponible debe estar a disposición de todos los usuarios y operadores de las infraestructuras, incluyendo la siguiente:

- Capacidad nominal de las infraestructuras;
- Capacidad máxima efectiva (en ausencia de restricciones técnicas esta sería igual a la capacidad nominal);
- Capacidad contratada (especificando cómo varía en distintos horizontes temporales);
- Capacidad disponible para nuevos contratos;
- Datos históricos sobre uso de la capacidad y diferencias con respecto a las previsiones sobre dicho uso;
- Indicación de congestiones existentes, previstas o potenciales en las redes;
- Incrementos de capacidad previstos.

La información anterior debería proporcionarse periódicamente y referirse a un horizonte temporal de medio-largo plazo, con detalle mensual para los primeros años y anual para los siguientes.

3.18.¿Considera adecuadas y suficientes las interconexiones existentes en la actualidad?.

La existencia de capacidad de interconexión entre España y Portugal es una condición necesaria para el funcionamiento del MIBGAS. Por tanto, se considera adecuada la propuesta que REN y ENAGAS elaboren conjuntamente un documento con la metodología de cálculo de la capacidad física actual y futura.

Sin embargo, el análisis de la interconexión no debe realizarse únicamente a nivel físico sino también a nivel comercial, teniendo en cuenta la existencia de acuerdos internacionales de cesión de capacidad en los gasoductos compartidos comprendidos entre Tarifa y Tui.

Además, sería conveniente que se analizaran los acuerdos internacionales de cesión de capacidad de transporte asociados a las interconexiones y valorar la posibilidad de traspasar la gestión de estos gasoductos a los operadores del sistema Español y Portugués, todo ello garantizando los derechos económicos y de transporte de los actuales usuarios.

Paralelamente, habría que reforzar las interconexiones con Francia con el objeto de aumentar el abastecimiento por gasoducto, aumentar la liquidez del mercado y contribuir a la minimización de los problemas de congestión.

Por último, es conveniente avanzar en la resolución de los problemas de congestiones existentes en el sector gasista español con el objetivo de crear un verdadero sistema integrado.

En cualquier caso, un elemento clave para el funcionamiento del MIBGAS será la definición de la capacidad física y comercial necesaria de interconexión entre los dos países, de las reglas para su contratación, así como de los peajes de tránsito que deben afrontar los distintos operadores para trasladar gas de un sistema a otro.

3.19. ¿Considera necesaria la armonización de las obligaciones de seguridad de suministro, almacenamiento y reservas estratégicas de gas? Indicar las obligaciones que considerasen necesarias establecer para los dos países.

La armonización de las obligaciones de seguridad de suministro se considera favorable para la convergencia hacia un MIBGAS no discriminatorio para los agentes dependiendo de su país de origen. La creación de un único mercado será mucho más sencilla si existen los mismos derechos y obligaciones en ambos países.

No obstante, se considera que el establecimiento de las cuestiones relativas a la seguridad de suministro de forma independiente por los Gobiernos de cada uno de los países, no supone un obstáculo insalvable para la creación del MIBGAS. Sirva de ejemplo el funcionamiento del MIBEL, en el que no existe una regulación conjunta de la seguridad de suministro.

Por otro lado, las obligaciones de existencias mínimas de seguridad deben ajustarse a la realidad física del sistema, de modo que su aplicación no implique un incremento en la rigidez operativa, añadiendo rigideces regulatorias a las físicas del sistema. Los almacenamientos, al menos en su mayor parte, no deben ser simples depósitos estáticos y deben proporcionar al sistema flexibilidad en forma

de capacidad de modulación y margen operativo. Por ello y dada la escasez de infraestructuras de almacenamiento subterráneo en España, se considera adecuada cualquier medida que facilite el cumplimiento de las obligaciones actuales.

No obstante, el déficit estructural de capacidad de almacenamiento existente no se resuelve sólo con medidas regulatorias, sino que exige también adoptar medidas estructurales, por lo que es necesario y urgente promover la inversión en nuevas infraestructuras de almacenamiento (subterráneo y GNL). Por ello y en la medida que el almacenamiento continúe siendo un bien escaso, debe evitarse que ningún agente tenga privilegios en cuanto a la disponibilidad de capacidad de almacenamiento, en particular, en lo referido a los incumbentes.

Finalmente, constatar que el borrador que actualmente existe en España para modificar las obligaciones de Existencias Mínimas se considera necesario y adecuado. Por tanto, la armonización futura entre España y Portugal debe significar la convergencia a un esquema como el que se plantea en dicho borrador.

3.20. ¿Qué aspectos deberían tenerse en cuenta en la elaboración de un acuerdo para la gestión conjunta de las existencias de seguridad?

La gestión conjunta de las existencias mínimas de seguridad, en particular las de carácter estratégico, precisa el establecimiento de mecanismos de movilización de las mismas, en caso de necesidad, que permitan que las mismas estén disponibles en ambos países.

Para ello, resulta clave una adecuada capacidad de interconexión entre ambos que permita mantener en uno de ellos existencias mínimas de seguridad que puedan estar disponibles en el otro.

Además, hay que considerar otros parámetros como el volumen de la demanda firme y del mercado doméstico, capacidad real de almacenamiento y las limitaciones por interconexiones y congestiones del sistema.

3.21. ¿Qué aspectos deberían tenerse en cuenta en la elaboración de una planificación conjunta de las interconexiones y de la capacidad de almacenamiento?

La escasez de almacenamiento es uno de grandes temas pendientes del sistema gasista español, cuya falta de flexibilidad dificulta el desarrollo de la actividad de comercialización y podría ser adecuado abordar la solución de este tema desde la perspectiva del MIBGAS, pues tanto la capacidad de interconexión como la capacidad de almacenamiento deben evolucionar con la demanda

Los reguladores de España y Portugal deberían asegurar la adecuación de la capacidad de interconexión entre los países a través de un proceso de planificación conjunta de las necesidades de interconexión en el medio y largo plazo. Para ello sería necesario armonizar procesos de elaboración de la planificación en ambos países (previsión de la demanda, previsión de desarrollo de la Red Básica y mallado de la misma, capacidad de regasificación, definición de las zonas prioritarias de gasificación y de expansión de redes, nivel necesario de existencias mínimas, estimación de suministros previstos bajo criterios de seguridad del suministro y diversificación energética etc.).

Dicho proceso de planificación reflejaría el consenso de las necesidades de inversión y debería incluir un procedimiento de consulta pública en el que puedan participar todos los agentes involucrados, tanto transportistas como comercializadores. En el proceso de decisión de las inversiones se considerará, entre otros aspectos, la economía global del sistema, el impacto en la competitividad y el precio que deberán pagar los consumidores finales.

El refuerzo de las interconexiones existentes así como las nuevas infraestructuras deben contribuir a la resolución de los problemas de congestión existentes y permitir un acceso en igualdad de condiciones a todos los agentes.

Por último, con relación a la planificación conjunta de las infraestructuras de almacenamiento se deberán considerar las situaciones identificadas actualmente en ambos países y se deberá trabajar para facilitar el acceso a esas instalaciones por los comercializadores de ambos países.

3.22. ¿Qué procedimiento de asignación de la capacidad de almacenamiento de gas consideraría más adecuado?

Se considera adecuado un procedimiento de asignación que sea coherente con las obligaciones de existencias mínimas y permitiera a los agentes cumplir con dichas obligaciones, esta asignación debería ser automática y proporcional para todos los agentes en función de sus obligaciones. Asimismo, se deben evitar situaciones de acaparamiento de capacidad que no sea utilizada posteriormente.

En caso de que una vez cubiertas estas necesidades hubiera exceso de capacidad, se consideraría adecuado ponerla en mercado, mediante subastas o cualquier otro procedimiento de mercado para el reparto de la misma, para su utilización como almacenamiento operativo y que permitiría asignar el valor que los agentes dan a este recurso.

En general, se está de acuerdo con los principios generales sobre los mecanismos de asignación de capacidad y gestión de congestiones recogidos en el documento, si bien, se considera necesario que se debe tener en cuenta a la hora de aplicar estos mecanismos, la existencia de situaciones específicas como es el caso de un agente incumbente que tenga la posibilidad de contar con una exención de ATR de infraestructuras de AA.SS. y beneficiarse de una ventaja. En todos los casos, deben regir los principios de igualdad, no discriminación y transparencia.

3.23.¿Qué aspectos se deberían tener en cuenta a la hora de elaborar un acuerdo de asistencia mutua en situaciones de emergencia o desabastecimiento de gas que afecten a España y/o Portugal?.

Transparencia, objetividad y no discriminación

4.SUPERVISIÓN Y DESARROLLO DEL MERCADO IBÉRICO

4.24.¿Considera que las medidas expuestas en este documento son adecuadas para garantizar la transparencia de precios o bien serán necesarias medidas adicionales?.

Se cree que las medidas de transparencia recogidas en la propuesta (obligaciones de informar al regulador de los precios del aprovisionamiento y los intercambios de gas, así como de los precios ofertados a los consumidores finales, los cuales deben publicarse, además, en la “web” de las comercializadoras) resultan excesivas y pueden tener efectos negativos, en la medida en que la publicidad de los precios de aprovisionamiento pueda interferir en la contratación del gas en origen, perjudicar a los comercializadores y por tanto redundar en costes de materia prima más caros. Además, no existe, tal y como expresa el documento, una falta de referencia sobre los precios de mercado, pues la TUR sirve de referencia para el consumidor doméstico y los industriales disponen de los medios para conocer los precios internacionales de la energía, pueden solicitar ofertas a varias comercializadoras para su suministro y tienen

disponibles los precios de importación de la materia prima que han sido requeridos y son publicados por Aduanas.

Adicionalmente, nos gustaría comentar la segunda medida relativa a la obligación de información de precios al regulador de los intercambios de gas, solo podría realizarse cuando exista un precio de referencia real para los mismo ya que, prácticamente en todos los casos, el precio de los intercambios físicos es meramente virtual y no refleja un valor de referencia válido.

En resumen, se considera que la transparencia en precios debe orientarse al ámbito residencial, en línea con las medidas de protección al consumidor contempladas en la Directiva 2003/55/CE y disponen de la referencia de la TUR.

Y en el caso de clientes industriales, la casuística de este mercado dificulta el acceso a un precio de referencia representativo debido a la necesidad de elaborar ofertas ad-hoc específicas para cada tipo de cliente. En cualquier caso, consideramos que el cliente industrial tiene, al menos, acceso transparente a los precios de mercado a través de la solicitud de ofertas a los comercializadores.

4.25. ¿Qué aspectos deberían considerarse a la hora de definir al operador dominante?.

En tanto y en cuanto, no sea posible la operación conjunta de los sistemas gasistas español y portugués sin restricciones, se considera adecuado que a la hora de definir al operador dominante se consideren dos mercados relevantes: España y Portugal.

De cualquier modo, se entiende que, en el caso de que se verificasen importantes asimetrías en el tamaño de los operadores dominantes, las limitaciones regulatorias que puedan establecerse a los mismos deben resultar proporcionales al exceso de cuota de mercado que éstos ostenten en relación al umbral establecido para su definición, evitando así tratamientos discriminatorios entre los agentes. Es decir, que para incrementar la competencia en el mercado no resultaría lógico aplicar las mismas limitaciones a un operador dominante que, únicamente, ostente un 15,01% del mercado que a otros que tengan una cuota del 50%.

4.26. ¿Considera adecuada la creación de un mercado ibérico organizado de gas natural?.

A día de hoy, la escasez de producción nacional, las limitaciones en interconexiones con el norte de África y Francia, y la limitada capacidad de almacenamiento de gas existente, hacen que el mercado de gas ibérico sea una parte de un mercado más global (el de GNL) situado fuera del sistema.

Sin embargo, se considera que a futuro los esfuerzos del sector deben orientarse hacia la eliminación de las barreras físicas mencionadas y que el sistema ibérico pueda considerarse como “hub” físico de gas.

El desarrollo de un mercado organizado o no organizado dependerá del interés de los agentes. Actualmente, dada la configuración física del sistema, en España los agentes están optando por realizar transacciones bilaterales, en lugar de utilizar una plataforma organizada. En cualquier caso, la creación de un mercado organizado debe realizarse de una manera voluntaria por parte de los comercializadores y debe ser el fruto del desarrollo del propio sistema.

4.27. ¿Qué condiciones y preocupaciones deben ser tenidas en cuenta en su creación?.

En una fase inicial un “hub” puede ser simplemente un sistema de intermediación entre agentes de mercado. Sin embargo, su creación depende de la existencia de cuatro condiciones principales:

- Diversificación y número suficientemente elevado de actores en el mercado.
- Desarrollo suficiente de las interconexiones, infraestructuras de transporte y/o regasificación y almacenamiento.
- Un volumen mínimo de gas intercambiado en el “hub” (según el CEER este nivel estaría alrededor de 50 mcm/mes).
- Regulación que elimine barreras de acceso a las infraestructuras y al cliente final.

Actualmente en España el mercado OTC de gas cubre razonablemente las necesidades de los agentes, prueba de ello es el significativo volumen de gas intercambiado. No obstante, este elevado volumen de gas intercambiado la mayoría de las veces viene motivado por las inflexibilidades del sistema, que provocan gran necesidad de ajustes logísticos. Por tanto, mientras estas inflexibilidades no desaparezcan, no está claro que la creación de un mercado organizado (con los costes que implica) deba ser una prioridad para mejorar el actual funcionamiento del sistema (o el del futuro MIBGAS).

Así pues, se considera que el mercado no debe ser “creado”, sino que debe surgir como una solución de gestión de los riesgos de los agentes. Lo que sí puede ser “creado” son las condiciones óptimas para que los agentes “creen” el mercado.

Finalmente, mencionar que como se señala en la Propuesta, para el éxito de la liberalización existen aspectos más prioritarios que la creación del mercado organizado de gas.

En caso de que finalmente se crease, debe garantizarse que satisfaga las condiciones mínimas exigibles a cualquier mercado liberalizado: que sea transparente, no discriminatorio, que responda a los intereses de los agentes que tenga un régimen abierto y que no de lugar a arbitrajes. De crearse, debería estructurarse de forma que resultase lo más eficiente posible, a fin de evitar costes innecesarios a los agentes.

4.28. ¿Considera que debe garantizarse la libertad de contratación, o es preferible establecer obligaciones de participación de los comercializadores en un mercado organizado?

La creación de un “hub” o de un mercado mayorista es, por lo general, el resultado de la iniciativa de un grupo de agentes que operan en condiciones comparables y que, sobre la base de condiciones de demanda y rentabilidad esperadas, desarrollan un instrumento para facilitar las transacciones comerciales en cierto contexto geográfico.

En este sentido se está de acuerdo con lo recogido en el documento de la CNE y la ERSE, en el que establecen como principio general que el mercado surja por los intereses de los propios agentes, pues su existencia supondrá indudables costes a los agentes, por lo que deberá venir justificado por la eficiencia que pueda aportar. Actualmente, y a tenor del tipo de operaciones que se realizan (no existe un producto estandarizado) no parece que las posibles ventajas puedan compensar los costes que ocasiona.

Además, más allá de la forma en que se organice la contratación (mercado organizado o OTC) lo relevante para el funcionamiento del MIBGAS es garantizar que los agentes tienen libertad para intercambiar gas. Prueba de ello es que a día de hoy, en el mercado español el volumen de gas intercambiado por los operadores en el mercado diario es muy significativo y puede superar ya el consumo de gas.

En resumen, los comercializadores deben ser libres de configurar su cartera de aprovisionamiento, considerando el equilibrio entre su oferta y demanda, por ello, la participación en el mercado organizado se debe fomentar mediante la creación de condiciones para que éste constituya una alternativa sencilla y eficaz de acceso a cantidades de gas natural, de forma libre y compatible con las reglas de un mercado libre.

4.30. ¿El operador del mercado, sería una entidad pública, una entidad financiera o se asignaría esta función a los actuales Gestores Técnicos (ENAGAS y REN)?.

Los actuales gestores técnicos de los sistemas de gas natural no deben interferir directamente en actividades de comercialización, por lo que esta opción no parece adecuada.

4.31. ¿Cuáles son los mecanismos de asignación de capacidad y de gestión de las congestiones que considera adecuados en el ámbito del MIBGAS?.

En el modelo propuesto, si la capacidad es suficiente ésta se asigna por orden de solicitud y los agentes deben ponerla a disposición del sistema en caso de no utilizarla. En el caso de capacidad escasa o de congestión, la capacidad se asigna mediante subastas entre los agentes interesados y los ingresos de las cuales revierten en los peajes de acceso a la red pagados por los consumidores de cada país.

En principio este modelo parece adecuado, siempre y cuando en su desarrollo se adopten mecanismos no discriminatorios entre los agentes de los distintos países y se eviten las subvenciones cruzadas entre países.

Además hay que señalar, que actualmente no está especificado en Portugal el procedimiento de reserva de capacidad a las infraestructuras de transporte. Su especificación deberá tener en cuenta diversos aspectos importantes para el funcionamiento del MIBGAS:

- Procedimiento formal de solicitud y contratación de la capacidad. Es preciso que dicho procedimiento esté armonizado con el aplicado en España de forma que se evite duplicar los tiempos necesarios para obtener el acceso a las redes. En este sentido, el análisis de viabilidad necesario para confirmar o denegar el acceso deberá cumplir con plazos similares, tanto si la entrada y

salida del sistema ibérico de gas se realiza dentro de un mismo país o en países diferentes.

- Denegación de la capacidad. Es importante que en Portugal se especifiquen claramente las condiciones bajo las cuales se puede denegar capacidad de acceso y que éstas se justifiquen detalladamente en la notificación de la denegación.
- Asignación eficiente de la capacidad. En caso de ausencia de capacidad, la capacidad deberá asignarse de forma no discriminatoria a los usuarios que más la valoren utilizando un mecanismo de mercado. En casos de existencia de capacidad no contratada tras el periodo inicial de suscripción de capacidad, la capacidad se podría asignar por orden de solicitud comprometida (first served -first committed). Se deberán fijar criterios objetivos y transparentes para definir los niveles relativos de demanda y oferta de capacidad que ocasionen situaciones de congestión y la aplicación de mecanismos de mercado para resolverlas.
- Eficiencia en el uso de la capacidad. Se deberán armonizar los instrumentos regulatorios necesarios para evitar que el acaparamiento de capacidad impida que ésta se ponga a disposición de otros comercializadores.
- Asociación de la capacidad. Con el fin de facilitar el cambio de suministrador y por tanto el desarrollo de la competencia, la reserva de capacidad en los puntos de salida de la red de transporte debe ir asociada al cliente.

5.PLAN DE ACCIÓN PARA LA CREACIÓN Y DESARROLLO DEL MIBGAS

5.32. En su opinión, ¿cuáles serían las modificaciones normativas necesarias para la creación y desarrollo del MIBGAS?

Tal y como se ha puesto de manifiesto en las respuestas anteriores, las principales modificaciones regulatorias deberán ir encaminadas a la simplificación y armonización de las dos regulaciones de forma que se facilite la creación de un mercado único.

Es decir crear un marco regulatorio que facilite el acceso eficaz de los comercializadores a los mercados finales en condiciones de igualdad, transparencia y no discriminación.

5.33. ¿Está de acuerdo con el plan de actuación, propuesto en este documento, para desarrollar el MIBGAS?

En el plan de acción propuesto para la creación y desarrollo del MIBGAS parece adecuado aunque se echan en falta mecanismos que garanticen la participación de todos los agentes en el mismo, con el fin de aportar ideas que puedan contribuir a su desarrollo.

Además, indicar que debería incluirse entre las prioridades el análisis del estatus actual de los acuerdos internacionales de cesión de capacidad en los gasoductos internacionales compartidos entre tarifa y Tui, tal y como se propone en el apartado 2.1.3 d).

5.34. ¿Qué medidas se deberían tomar para acompasar y evitar asimetrías en la evolución de los mercados ibéricos eléctrico y gasista (MIBEL y MIBGAS)?.

Las medidas a adoptar deben evitar que haya asimetrías estructurales entre ambos mercados, por lo que su evolución debe basarse en los mismos principios y perseguir los mismos objetivos, lo que facilitaría un desarrollo equilibrado de los mismos.

En este sentido, deben darse los pasos precisos que permitan alcanzar un nivel de apertura similar en ambos mercados. Sobre todo, si tenemos en cuenta que mediante la comercialización conjunta de gas y electricidad (“bundling”), algún agente podría subvencionar con los beneficios extras obtenidos en una actividad menos abierta a la competencia la otra que se desarrolle en un mercado más abierto, distorsionando, con ello, las condiciones de competitividad del resto de los agentes.

La mayoría de los desarrollos que se han realizado con relación al MIBEL se han centrado en la parte de mercados mayoristas y, como ya se ha señalado, en el sector gasista, a día de hoy, todos los agentes del mercado ibérico ya participan en igualdad de condiciones en un mercado global de aprovisionamientos (GNL). Por ello, se considera que tanto en MIBGAS como en MIBEL se debe avanzar en la armonización o coordinación de aspectos relacionados con el mercado final, prestando especial atención a que las tarifas de último recurso no distorsionen el mercado y permitan la actividad de comercialización.

Finalmente, indicar que se deberían adoptar medidas con relación a las plataformas y sistemas de información de soporte a la actividad de los comercializadores.