

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

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

En principio, parece razonable que la estructura institucional del futuro MIBGAS aproveche el saber y la experiencia del MIBEL; ambos mercados, aunque con sus peculiaridades (especialmente relacionadas con el aprovisionamiento y la producción, respectivamente) deben aprovechar las sinergias que se derivan de su pertenencia a un sector esencial para el desarrollo económico de España y Portugal como es el sector energético.

La estructura institucional del MIBEL prevé su acompañamiento y desarrollo por los reguladores sectoriales que, en ambos países, regulan también el sector del gas natural, junto con los operadores de los sistemas y con las entidades de supervisión económica de los dos países. Puesto que los objetivos orientadores de la constitución del MIBGAS son semejantes a los que dieron origen a la creación del MIBEL, tiene sentido desarrollar una estructura institucional semejante.

No obstante, sería importante que en la organización de las actividades a desarrollar por el órgano técnico que sea creado se implementen mecanismos de audiencia periódica de los agentes del mercado como forma de garantizar que todas las perspectivas son tenidas en cuenta en el desarrollo del MIBGAS.

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

Los criterios enunciados 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 legal y funcional contenidas en la Ley 34/1998, en redacción dada por la Ley 12/2007.

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

Sí, es muy conveniente. 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 no discriminación, transparencia y objetividad.

De esa forma, se podrá evolucionar hacia un verdadero mercado ibérico de gas natural, en el que el acceso a las diversas infraestructuras se efectúe teniendo en cuenta la localización geográfica de los consumos y las condiciones de aprovisionamiento (y no el arbitraje entre uno u otro sistema de tarifas de acceso), y en el que no existan situaciones de doble peaje o “pancaking”.

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

4. ¿Cree conveniente armonizar los modelos de contrato 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 en el mercado ibérico.

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

Sí, sobre todo con el empleo de mecanismos de mercado (subastas de capacidad), 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 son 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 son utilizados en la resolución de los problemas de congestión que les dieron origen.
- Los operadores de las infraestructuras son 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 sistema, como las de almacenamiento.
- No existen 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, destaca la importancia de 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 (caso del almacenamiento de GNL) 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.

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

Sí. La unificación de criterios en esta materia, que incide de manera muy importante en los derechos y obligaciones de los agentes, debería suponer una flexibilización en el cumplimiento de sus obligaciones; lo contrario crearía asimetrías entre clientes a ambos lados de la frontera.

Además, la armonización de los modelos de balance de gas permitirá a los agentes del mercado 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.

Destacar que, 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 –o el Poder Calorífico Superior y las unidades de medida.

7. ¿Cree conveniente la existencia de una única zona de balance de gas en cada país?

Sí, ya que en un sistema verdaderamente integrado tiene más sentido establecer una única zona de balance con un único punto virtual, que podría estar situado en España ya que por su territorio pasa una parte importante del gas con destino a Portugal.

Sin perjuicio de lo anterior, en la primera fase de desarrollo del MIBGAS puede resultar conveniente mantener puntos de balance diferenciados en España y Portugal.

8. ¿Considera preciso armonizar el periodo de balance diario así como los sistemas de cargos por desbalances?

Sí, dado que 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.

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

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) ha de garantizarse la participación de los comercializadores en la futura estructura institucional del MIBGAS; (ii) puede resultar conveniente el establecimiento 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) es necesario 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.

10. ¿Qué medidas consideraría adecuadas para la protección de los derechos de los consumidores?

Las previsiones específicas recogidas en la propuesta así como la regulación general vigente en materia de derechos de los consumidores resultan suficientes.

En este sentido y de conformidad con los principios establecidos por el ERGEG, se consideran apropiadas, además, determinadas medidas que ya se contemplan en la normativa gasista: la creación de la Oficina de Cambios de Suministrador, el sometimiento de la actividad de comercialización al régimen de autorización administrativa, el establecimiento de las tarifas de último recurso y de obligaciones específicas para los comercializadores de último recurso.

Asimismo, se valora positivamente el seguimiento del mercado por el Consejo de Reguladores que prevé el documento sometido a consulta.

Finalmente ha de recordarse que, conforme a la Directiva 2003/55/CE, la tarifa de último recurso ha de tener carácter residual y por tanto ha de evitarse su aplicación generalizada, siendo ejemplificativo en este sentido el mercado español, en el que ya se han suprimido las tarifas integrales para todos los clientes conectados a presión superior a 4 bar y donde se prevé que, tras los plazos transitorios establecidos, sólo tengan acceso a la tarifa de último recurso los clientes conectados a presión inferior o igual a 4 bar cuyo consumo anual sea inferior a 1 GWh.

11. ¿Existen suficientes garantías para que un cliente en España o Portugal pueda contratar con un comercializador de Portugal o España?

Sí. Los agentes que cumplan las condiciones legalmente previstas en cada país para el ejercicio de dicha actividad no tienen impedimentos legales para la realización de la misma.

No obstante, el otorgamiento de “autorizaciones de ámbito ibérico” para las comercializadoras debería reforzar el intercambio de agentes entre ambos territorios.

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

No tenemos objeciones a la participación cruzada del 10% propuesta.

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

No. La construcción del MIBGAS a partir de los mercados existentes debe efectuarse de forma gradual.

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

La redacción del documento ha de matizarse, de tal forma que refleje las particularidades propias de las normativas portuguesa y española en la materia. Así, con arreglo a la vigente Ley del Sector de Hidrocarburos en España el suministro de último recurso no tiene el carácter de actividad regulada.

Por lo que respecta a los principios para la designación de los comercializadores de último recurso recogidos en el documento, no aplican en estos momentos a España toda vez que aquéllos ya han sido designados por el Gobierno; no obstante, dichos criterios sí podrían ser tenidos en cuenta en ulteriores designaciones.

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

Los principios de aditividad y de suficiencia tarifaria han de ser respetados en la fijación de las tarifas de último recurso, de tal forma que se asegure que cubran los costes reales con un margen comercial razonable y, en consecuencia, que el nivel de ingresos de las entidades prestadoras de los respectivos servicios es adecuado.

Además de ello, para lograr un funcionamiento efectivo del mercado es necesario que la tarifa de último recurso no ocasione distorsiones de competencia, tal y como establece en la actualidad el art. 93 de la Ley del Sector de Hidrocarburos, y por tanto, que no sea competitiva respecto a los precios aplicados por los comercializadores en el mercado.

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.

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

En relación al intercambio de información, los futuros operadores del sistema de MIBGAS, ENAGAS y REN, llevan tiempo realizando un trabajo conjunto como responsables de las interconexiones existentes entre España y Portugal, así como del gasoducto del Magreb. Por todo ello, consideramos que en la actualidad ya existen procedimientos adecuados y probados de intercambio de información.

En lo que respecta a los sistemas de intercambio de información, sería deseable que estos permitieran interfaces simples con el resto de agentes del mercado con el objeto de avanzar hacia un sistema de información común para ambos países utilizada por todos los agentes.

Sírvase de ejemplo el “Sistema Logístico de Acceso de Terceros a las Redes de Información (SL-ATR)” desarrollado en España, que simplifica las comunicaciones

y el acceso a la información por parte de todos los agentes del sistema, y cuyo mantenimiento resultaría aconsejable.

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

En el documento se señala que existen interconexiones suficientes y que este aspecto no constituye una barrera para la creación del mercado ibérico. Pero 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, sería interesante seguir reforzando 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.

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.

Sin perjuicio de la existencia de un mercado ibérico, todas aquellas cuestiones relacionadas con la seguridad del suministro podrían continuar siendo establecidas de forma independiente por los Gobiernos de cada uno de los países en atención a sus necesidades propias, sin que ello afecte negativamente al MIBGAS.

Sirva de ejemplo el funcionamiento del MIBEL, en el que no existe una regulación conjunta de la seguridad de suministro.

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

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

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 para todos los agentes. 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.

Por último, en 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.

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

En primer lugar, debería asegurarse que todos los que tienen que realizar suministros tengan capacidad de almacenamiento para cumplir con las reservas estratégicas a las que obliga la normativa. Para el caso de que sobre capacidad, se propone ponerla en el mercado para almacenamiento operativo.

Finalmente, las situaciones de congestión deberían solucionarse a través de subastas.

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?

24. ¿Considera que las medidas expuestas en este documento son adecuadas para garantizar la transparencia de precios o bien serían necesarias medidas

adicionales?

Las medidas recogidas en la propuesta a fin de reforzar la transparencia de los precios del mercado del gas (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, pudiendo llegar incluso a ser contrarias al mercado.

En su lugar, parece más adecuado crear mercados organizados, que garantizan, de igual modo, la transparencia de los precios.

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

Se debería considerar por un lado la diferencia en la dimensión del mercado español y el portugués, así como el peso que tiene el suministro de gas natural a centrales de ciclo combinado para los comercializadores, sin que eso los convierta automáticamente en operadores dominantes.

En este contexto, se considera que el parámetro más adecuado sería la cuota de mercado a nivel ibérico, de manera integrada, identificando el porcentaje de suministro a centrales de ciclo combinado considerado en la cuota.

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

Si, es muy conveniente.

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

Que sea transparente, no discriminatorio y que responda a los intereses de los agentes.

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

Los comercializadores deben ser libres de configurar su cartera de aprovisionamiento, considerando el equilibrio entre su oferta y demanda.

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.

29. ¿Debe este mercado ibérico organizado de gas natural ser dirigido por OMI creando sinergias entre la operación de los mercados de energía eléctrica y de gas natural?

Sí, el OMI es quien mejor puede dirigir este mercado organizado. No obstante, esta cuestión debe ser objeto de un análisis más profundo.

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 poder interferir directamente en actividades de comercialización, por lo que esta opción no nos parece adecuada.

El operador del mercado deberían participar todos los agentes del mercado, por lo que no podrá ser una entidad pública.

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

Para garantizar la seguridad del suministro, y como quiera que una parte importante del abastecimiento a la península ibérica se realiza a través de contratos a largo

plazo en régimen de “take or pay”, sería necesario establecer medidas que garanticen la existencia de capacidad de regasificación y/o transporte a largo plazo.

Por esta razón, los mecanismos de asignación de capacidad deberán, por un lado, garantizar la existencia de capacidad a largo plazo asociada a dichos contratos de aprovisionamiento y, por el otro, destinar una parte de la capacidad existente al mercado spot de corta duración, como forma de asegurar la competencia y la liquidez en el mercado.

Finalmente, y admitiendo las subastas de capacidad como mecanismo de gestión de congestiones, las reglas de balance de los sistemas y las penalizaciones asociadas al cumplimiento de las mismas no podrán ser establecidas de forma que ocasionen ventajas competitivas a algunos operadores.

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

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

En términos generales sí. No obstante, se debería tener en cuenta durante todo el proceso la participación de los agentes, máxime cuando en el año 2008 se producirán importantes cambios en los sectores gasistas de ambos países.

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

Deberían adoptarse medidas en relación a las plataformas y sistemas de información de soporte a la actividad de los comercializadores y en el acceso a los mercados organizados.