

Comentarios a la consulta pública sobre la propuesta de organización y principios de funcionamiento del MIBGAS elaborada por la CNE y la ERSE

Comentarios generales

Se valora positivamente la creación de mercados regionales de gas y de electricidad. En el ámbito europeo actual de convergencia a mercados globales energéticos, la creación de mercados integrados competitivos es un reto ineludible que debe repercutir en el beneficio de los consumidores y los agentes.

Sin embargo en el caso del MIBGAS existe un obstáculo fundamental que debería salvarse antes de que los mercados puedan integrarse efectivamente. Entendemos que para que se pueda desarrollar un mercado ibérico del gas se hace necesario acelerar el calendario de liberalización en Portugal de modo que la elegibilidad sea universal a la mayor brevedad posible, de lo contrario existiría una grave asimetría perjudicial para todo el sistema y en especial para los operadores y consumidores españoles. Sin perjuicio de esta consideración, a lo largo del cuestionario se responde a las cuestiones planteadas respecto a la creación y condiciones del MIBGAS.

Finalmente, queremos destacar que la implantación del modelo de gestión de “tanque único”¹ constituiría un factor dinamizador para la creación de un verdadero mercado gasista de ámbito ibérico.

Comentarios particulares

- En el apartado 2.1.3.c se considera actividad regulada la comercialización de último recurso, lo que está en contra de la regulación gasista española (Ley 12/2007).
- En el apartado 2.1.3.a se habla de separación contable y funcional de las actividades liberalizadas y reguladas, cuando la legislación española y la Directiva 2003/55 EC exigen, adicionalmente, la separación jurídica.
- El apartado 2.1.3.d hace referencia a peajes de tránsito entre los sistemas español y portugués, cuando debería establecerse un sistema único de peajes para todo el ámbito ibérico.

¹ El modelo de gestión de “tanque único” es un modelo integrado de gestión del sistema gasista que, fundamentalmente, consiste en que los agentes contratan “slots” en las plantas de regasificación pero nominan la regasificación para el conjunto del sistema, permitiéndose intercambios de gas entre todos los agentes independientemente de su planta de entrada.

Definición del marco institucional y principios básicos de funcionamiento del MIBGAS

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)?

El objetivo que debería establecerse es la unificación de las instituciones que actuarían sobre el MIBGAS, como por ejemplo un Operador del Mercado y un GTS comunes para todo el mercado ibérico.

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

No. Se debería requerir también separación jurídica entre las actividades reguladas y las de suministro o comercialización, de acuerdo con la legislación comunitaria y española.

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

Sí, debería existir la misma estructura de peajes. Sin embargo, el cálculo de los peajes debería ser realizado para cada país, de modo que cada uno asuma los costes de sus respectivos sistemas.

Por otro lado, se está de acuerdo en que la contratación de la capacidad de entrada al sistema debe estar desvinculada de la salida. En caso de contratar capacidad para un cliente ya existente, la viabilidad de la contratación de la capacidad de entrada correspondiente debe ser independiente tanto de las características del punto de salida como de su localización. Adicionalmente, en el caso de clientes existentes el acceso al sistema de transporte y distribución no puede ser denegado si se dispone de capacidad de entrada al sistema.

4. ¿Cree conveniente armonizar los modelos de contrato de acceso?

Sí. Armonizar y reducir plazos de contratación.

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

Consideramos que el mecanismo de gestión de las congestiones debería ser único, transparente y respetuoso con la competencia.

Por este motivo se propone el modelo basado en "tanque único". Este modelo reduciría las congestiones de transporte, ya que permite que el GTS optimice los flujos físicos de gas adecuándolos al estado de la red de transporte y también permite adecuar las entradas de gas a las necesidades del sistema.

Asimismo se propone que, una vez implantado el modelo del tanque único, aquellas congestiones que se sigan produciendo (en red de transporte o en planta de GNL) se resuelvan mediante mecanismos de mercado. Estos mecanismos de mercado originarían dos tipos de costes, unos serían independientes de los desvíos de los agentes y los soportaría el total de la demanda, mientras que aquellos que fuesen imputables a los desvíos de los agentes les serían repercutidos a éstos de forma proporcional a sus desvíos.

Otros sistemas de resolución de congestiones basados en la creación de distintos precios interzonas pueden distorsionar la competencia, favoreciendo a aquellos comercializadores que, o bien tienen mayor tamaño global, o tienen una fuerte implantación en la zona congestionada. Esto podría provocar la creación de barreras de entrada que perjudicarían al cliente final.

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

Es fundamental que los modelos de balances se armonicen en ambos países, ya que en caso contrario se podrían crear asimetrías en la operación de los agentes que operasen en un mercado ibérico global.

Por otro lado generaría complejidad de gestión, probablemente innecesaria, al tener que estar operando bajo dos modelos distintos.

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

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

Estamos de acuerdo con la existencia de una única zona de balance de gas en cada país puesto que consideramos que es el modelo más flexible de gestión en todos los aspectos (gestión de congestiones, viabilidad de contratación de ATR, etc.).

No obstante, consideramos que el óptimo, siempre que la capacidad de interconexión lo permitiese, sería un balance común ibérico. Dicho balance común aumentaría tanto la seguridad como la competencia en el futuro MIBGAS.

Este modelo, en el cual “el gas introducido en el sistema se considera ubicado en un punto virtual de balance y puede ser intercambiado libremente a través de mercados OTC o secundarios de gas”, es compatible con el modelo de “Tanque Único” que defendemos por considerarlo el más eficiente y seguro para el sistema.

El modelo del “Tanque Único” se basa en separar la gestión comercial de la gestión física del sistema (i) permitiendo a todos los agentes optimizar su actividad logística para desarrollar su actividad competitiva, (ii) dotando al sistema de todas las garantías necesarias en términos de seguridad de suministro y (iii) garantizando en consecuencia el beneficio del cliente en términos de acceso al suministro de gas en las mejores condiciones posibles.

Dicho modelo además facilitaría, al aumentar la flexibilidad de los agentes y la facilidad para encontrar contrapartes, la aparición de un “hub”/mercado paso fundamental para tener un precio transparente y creíble de gas natural en la península.

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

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

Respecto a los cargos por desbalances en el ámbito del MIBGAS, la armonización en principio parece adecuada, 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.

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

Consideramos necesaria la implantación de los principios básicos del modelo de gestión de “tanque único” que se detallan a lo largo del cuestionario.

Consideraciones sobre la comercialización de gas

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

Comercialización de ámbito ibérico sin barreras de entrada en contratación de capacidad y en acceso a interconexiones. Las respectivas TUR de ambos países no deben promover que un mercado sea más atractivo que otro.

Acelerar el proceso de liberalización del mercado portugués.

Limitación de la cuota del agente dominante

Transparencia en la asignación de capacidad de la interconexión España-Portugal.

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

Actualmente, debido a la asimetría en los calendarios de liberalización de España y Portugal, no existen suficientes garantías para que un cliente en España o Portugal pueda contratar con un comercializador en España o Portugal.

Es imprescindible que ambos mercados cuenten con los mismos niveles de elegibilidad para poder abordar su integración en el MIBGAS.

Adicionalmente, consideramos que no deberían existir tarifas de tránsito entre ambos países. No obstante, si se consideran necesarias dichas tarifas se debería evitar el “pancaking”. Asimismo, consideramos que se deberían evitar mecanismos de gestión de las congestiones, o de los desbalances, que creen barreras de entradas a los agentes no dominantes en cada uno de los países.

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

Sí, en una primera etapa. Posteriormente debería haber una Oficina única para el MIBGAS.

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

Sí, absolutamente, no sólo entorpecerlo sino impedir su funcionamiento.

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

Según este documento, el SUR es una actividad regulada, mientras que legalmente en España, el SUR es una actividad liberalizada. Consideramos necesario corregir este punto y adoptar una definición de las actividades reguladas coherente con la actualmente en vigor en España.

Se debería limitar los consumidores que tienen derecho a la TUR, de acuerdo con el principio de vulnerabilidad establecido en la Directiva.

En todo caso, es inaceptable que el SUR acoja a cualquier tipo de cliente (hasta los clientes industriales), como se ha establecido en Portugal.

Respecto a la construcción de la TUR, consideramos necesario incidir en el establecimiento de subastas con base en las cuales se determine el coste del gas que se incluirá aditivamente en la TUR.

El establecimiento de este mecanismo de mercado para que las comercializadoras designadas compren el gas para suministrar a los consumidores de último recurso es una medida imprescindible no sólo para que la fijación de la TUR sea transparente y responda a costes reales, sino también para garantizar la viabilidad de la actividad de SUR (tarifa de último recurso suficiente y que permita la competencia) 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.

Las subastas están contempladas en la legislación española y, por otro lado, en el sector eléctrico ya están en funcionamiento.

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

Consideramos totalmente necesario que la tarifa de último recurso se construya aditivamente con una metodología transparente, de manera que su precio sea suficiente y permita la competencia de los agentes.

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

Debería haber un registro único y la licencia debería tener ámbito ibérico.

Consideraciones sobre la gestión técnica del sistema y seguridad de suministro

El GTS debe ser independiente de las actividades liberalizadas y al menos con separación funcional de las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento.

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

Las programaciones de cualquier horizonte temporal deberían ser comunes y los datos del sistema, como interconexiones, deben conocerse en tiempo real.

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

Se hace necesario un estudio de ámbito ibérico, particularmente en lo que concierne a la conexión Portugal-Reganosa.

En todo caso, el nivel de interconexión entre los países es un elemento clave para garantizar la integración de los mercados y por tanto debe planificarse y desarrollarse para asegurar la plena interconexión presente y futura.

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

La armonización respecto a las obligaciones de seguridad de suministro, a priori se considera favorable para la convergencia a un MIBGAS no discriminatorio para los agentes dependiendo de su país de origen.

Adicionalmente, dada la escasez de infraestructuras de almacenamiento subterráneo en España, consideramos favorable cualquier medida que facilite el cumplimiento de las obligaciones actuales.

Finalmente, queremos 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.

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

Volumen de la demanda firme y mercado doméstico, junto a capacidad real de almacenamiento y las limitaciones por interconexiones y congestiones del sistema.

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

La escasez de instalaciones de almacenamiento en España es uno de grandes temas pendientes del sistema gasista español, cuya inflexibilidad inherente dificulta el desarrollo de la actividad de comercialización.

Consideramos favorable abordar este tema con la perspectiva del MIBGAS aunque hay que constatar que, en España, la escasez de almacenamiento subterráneo supone ya un problema para la actividad de los agentes en el sistema.

Tanto la capacidad de interconexión como la capacidad de almacenamiento deben evolucionar con la demanda. La capacidad de almacenamiento debe estar ubicada en cada país.

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

Se consideraría adecuando un procedimiento de asignación de almacenamiento subterráneo que fuera coherente con las obligaciones de Existencias Mínimas y permitiera a los agentes cumplir con dichas obligaciones.

En caso de que una vez cubiertas estas necesidades hubiera exceso de capacidad, se consideraría adecuado establecer subastas como mecanismos de reparto de la misma.

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.

Consideraciones sobre la supervisión y el desarrollo del mercado ibérico del gas

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

Consideramos que las medidas de transparencia impuestas a los comercializadores pueden tener efectos negativos en la medida en que la transparencia en los precios de aprovisionamiento interfiera en la contratación del gas entre las comercializadoras y sus proveedores en origen. La existencia de precios de referencia públicos puede perjudicar a los comercializadores y por tanto redundar en costes de materia prima más caros.

Por el contrario, creemos que la transparencia en los precios se consigue no mediante las propuestas incluidas en el documento, sino realizando las modificaciones regulativas necesarias para fomentar que los agentes creen un mercado líquido y transparente. Siendo este mercado el que aportaría una señal de precio transparente y creíble. Como ya se ha dicho anteriormente, a la formación de ese mercado contribuiría la adopción de un modelo basado en el “tanque único”.

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

En una primera fase, los agentes dominantes deben venir determinados por país en función de su cuota de mercado y aprovisionamiento. Cuando el mercado ibérico esté más desarrollado, podría establecerse por cuota de mercado y aprovisionamiento en el mercado ibérico.

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

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

La implantación de mercados organizados debe responder en cualquier caso a la necesidad del sistema y de los agentes.

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, en la mayoría de los casos, este elevado volumen de gas intercambiado viene motivado por las inflexibilidades del sistema, que provocan la 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). Más aún si tenemos en cuenta que el mercado estaría claramente dominado por el agente con mayor cuota y mayor flexibilidad, y por tanto probablemente deberían establecerse mecanismos que regulasen la participación de los agentes para evitar abusos de poder de mercado.

Así pues, consideramos que el mercado no debe ser “creado”, sino que debe surgir como una solución de gestión de los riesgos de los agentes. Lo que si deben ser “creadas” son las condiciones óptimas para que los agentes “creen” el mercado, que consideramos se facilitaría mediante un sistema basado en “tanque único”.

Finalmente mencionar que como se señala en la Propuesta, para el éxito de la liberalización son fundamentales aspectos como el acceso de los comercializadores a los almacenamientos y a los mecanismos de flexibilidad del sistema gasista, de modo que promover su disponibilidad es más prioritario que la creación del mercado secundario de gas.

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

Debe garantizarse la libertad de contratación sin obligaciones de participación.

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.

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)?

El operador de mercado podría ser OMI.

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

En el modelo propuesto, en caso de que la capacidad sea suficiente ésta se asignará por orden de solicitud y los agentes deberán ponerla a disposición del sistema en caso de no utilizarla. En el caso de capacidad escasa o de congestión, la capacidad se asignará mediante subastas entre los agentes interesados, los ingresos de las cuales revertirán en las tarifas de acceso a la red pagadas 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.

Plan de acción para la creación y el desarrollo del MIBGÁS

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?

Sí.

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

Rápido desarrollo del MIBGAS aprovechando la experiencia del MIBEL.