



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

30 de noviembre de 2007

ÍNDICE

0. Introducción	3
1. Marco institucional y principios básicos	4
2. Comercialización de gas	6
3. GTS y Seguridad de suministro.....	9
4. Supervisión y desarrollo del mercado ibérico.....	11
5. Plan de acción	13

0. Introducción

En este documento se presentan los comentarios de Iberdrola a la “Consulta Pública sobre la Propuesta de Organización y Principios de Funcionamiento del MIBGAS” de la CNE y la ERSE, en la que se exponen numerosos temas y plantean cuestiones específicas acerca de la organización, el funcionamiento y la regulación de un mercado ibérico de gas.

Desde Iberdrola se valora positivamente los trabajos desarrollados conjuntamente por la CNE y la ERSE en el ámbito el mercado ibérico, en la medida en que este tipo de iniciativa ayudará a impulsar la creación del Mercado Ibérico del Gas de forma coordinada, transparente y con la participación de todos los agentes del mercado.

No obstante, consideramos necesario prestar especial atención a aquellas cuestiones que, a nuestro entender, configuran los principales obstáculos para la compatibilidad de los sectores gasistas de España y Portugal: la eliminación de barreras de entrada, la capacidad de interconexión, los sistemas de balance y los peajes de tránsito.

En relación a las barreras de entrada, señalar que el grado de desarrollo de los sectores gasistas de España y Portugal, así como el estado de implementación de los procesos de liberalización, en línea con las directivas europeas es a día de hoy significativamente distinto.

En España, todos los consumidores son elegibles desde 2003 habiéndose desarrollado desde entonces una competencia activa en comercialización. Además, el régimen de tarifas reguladas ha desaparecido para los consumidores industriales y está prevista la eliminación total del régimen de tarifas reguladas en 2008 que dará paso a un régimen de tarifa de último recurso para consumidores doméstico/comercial ($P \leq 4$ bar).

El sector gasista portugués, sin embargo, ha adaptado sólo muy recientemente las directivas de liberalización, siendo actualmente elegibles sólo los consumos para producción de electricidad en régimen ordinario y realizándose la mayor parte de los suministros a través de un sistema de tarifas. Adicionalmente, se han creado las figuras del comercializador del último recurso mayorista y minorista sin que se limite su ámbito de aplicación al colectivo de clientes que establece la Directiva.

A continuación se recogen las respuestas de IBERDROLA a las cuestiones más relevantes planteadas en el documento realizado por la CNE y la ERSE.

1. Marco institucional y principios básicos

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 línea con lo recogido en el informe sometido a consulta, consideramos adecuada la creación de un órgano técnico integrado por reguladores y Operadores del Sistema para coordinar el desarrollo de MIBGAS y realizar informes de seguimiento.

Adicionalmente, teniendo en cuenta la diversidad de agentes que integran los sectores gasistas en España y Portugal, consideramos necesario garantizar, por una parte, la participación de todos los agentes del mercado ibérico en el desarrollo del MIBGAS a través de procesos de consulta pública, y por otra, reforzar la transparencia del proceso haciendo públicos todos los informes de seguimiento realizados por el órgano técnico.

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

En términos generales, consideramos suficientes las medidas presentadas en el documento para articular la separación de actividades de red de las actividades liberalizadas.

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

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

Tal y como se recoge en el documento a consulta, la armonización de los sistemas de peajes de acceso es un tema prioritario para la convergencia de los mercados.

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

1. análisis de las distorsiones que pueden suponer las tarifas de tránsito entre España y Portugal, prestando especial atención al posible efecto “pancaking”,
2. 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.

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

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

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

En particular, deben armonizarse los procedimientos y requisitos de balance de forma que se refleje la realidad física de la operación coordinada de los sistemas español y portugués.

Dichos procedimiento 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.

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

Consideramos conveniente optar por un modelo de balance de gas armonizado en el que se tienda hacia un mínimo número de zonas de balance a nivel ibérico, condicionado en todo caso a la existencia de restricciones físicas del sistema en su conjunto.

No compartimos lo expresado en el documento acerca de la creación de un balance por país. En caso de que existan congestiones en la red de transporte, se debe mantener el sistema actual de balance implantado en España, con un balance en cada planta de regasificación. Solo en caso de que existieran señales de localización o mecanismos de mercado que minimizaran la posibilidad de restricciones se podría avanzar hacia otro modelo.

En todo caso, se debe efectuar el análisis en el ámbito Ibérico, no a nivel país, y condicionado a la posible existencia de restricciones de red.

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

Los sistemas de cargos por desbalance constituyen un buen instrumento para incentivar que cada agente se responsabilice de sus suministros. En este sentido, en un mercado ibérico integrado consideramos necesario que ambos países tengan sistemas de cargos por desbalances homogéneos para evitar la posibilidad de realizar arbitraje entre los dos países, situación que perjudicaría la seguridad de suministro en el país que fuera menos estricto en la aplicación de penalizaciones.

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

En relación al modelo de acceso de terceros a las infraestructuras gasistas (apto. 2.1.3 b), consideramos 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, es necesario considerar que el cumplimiento de la citada condición excluye la posibilidad de que el agente incumbente se beneficie de la posibilidad de exención.

En línea con lo señalado anteriormente, cabe destacar que en el mercado portugués se ha permitido que la empresa incumbente pueda mantener fuera del ATR regulado algunas de las infraestructuras de AASS, permitiendo que se apropie de una ventaja competitiva que a priori está cuestionada por la Directiva.

En relación al apartado (2.1.3c), metodología de retribución de las actividades reguladas, señalar que la calificación de actividad regulada a la comercialización de último recurso es incompatible con lo establecido en la normativa española, en la que se define la comercialización de último recurso como una actividad liberalizada.

2. Comercialización de gas

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

Consideramos 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”.

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

A día de hoy, debido principalmente al diferente grado de liberalización entre ambos países, consideramos 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.

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.

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

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 implementación del MIBGAS a corto plazo. Para evitar que ello pueda diferir indefinidamente la creación del mercado ibérico consideramos que podrían 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.

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

Consideramos que, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 2003/55/EC, no es adecuada la aplicación generalizada de la tarifa de último recurso y por ello es aconsejable que se armonicen las definiciones, formas de aplicación, estructuras y metodologías de determinación de las tarifas de último recurso en España y Portugal.

En 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”.

En línea con lo anterior, consideramos 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.

En cuanto a la metodología de cálculo de las tarifas de último recurso, consideramos que las mismas 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.

Por último, 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.

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

Los requisitos para el ejercicio de la actividad de comercialización deberían ser 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, estamos 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

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

En el ámbito de un mercado ibérico sería 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)

Adicionalmente, sería necesario aumentar la publicación de información relativa a las acciones que realice el GTS en su función de operador del sistema. 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, proponemos la creación de un Comité de Seguimiento del Sistema Gasista a nivel ibérico y 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 la 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.

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, consideramos adecuada la propuesta de que REN y ENAGAS elaboren conjuntamente un documento con la metodología de cálculo de la capacidad física actual y futura.

Sin embargo, consideramos que 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.

19 y 20. ¿Considera necesaria la armonización de las obligaciones de seguridad de suministro, almacenamiento y reservas estratégicas de gas?

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

Consideramos adecuado armonizar las obligaciones de seguridad de suministro a nivel ibérico pero teniendo en cuenta, por un lado, la capacidad física disponible, y por otro, la necesidad de disponer de existencias operativas que permitan cubrir las necesidades logísticas de aprovisionamiento de cada agente.

Por otra parte, en la medida que el almacenamiento continúa siendo un bien escaso, debe evitarse que ningún agente tenga privilegios en cuanto a la disponibilidad de capacidad de almacenamiento. Esto excluye la posibilidad de que ningún agente disponga de capacidad en régimen de exención de ATR o de figuras equivalentes, como la de ATR negociado.

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

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.

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.

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

Estamos de acuerdo con los principios generales sobre los mecanismos de asignación de capacidad y gestión de congestiones recogidos en el documento, si bien, consideramos 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 AASS y beneficiarse de una ventaja competitiva que, a priori, podría ser cuestionada si tenemos en cuenta lo establecido en la Directiva 2003/55/EC.

4. Supervisión y desarrollo del mercado ibérico

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 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.

En este sentido, consideramos que el colectivo de clientes domésticos tiene la referencia de precios transparente a través de la Tarifa de Último Recurso.

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 acceso transparente a los precios de mercado a través de la solicitud de ofertas a los comercializadores.

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

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

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, consideramos 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.

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.

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 generalmente el resultado de la iniciativa privada 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 estamos 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.

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

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

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

Consideramos adecuado el plan de actuación propuesto, si bien, 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).

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

La mayoría de los desarrollos que se han realizado en relación al MIBEL se han centrado en la parte de mercados mayoristas. Como señalábamos anteriormente, 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, consideramos 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.