

INFORME Y PROPUESTA DE RESOLUCIÓN EXPEDIENTE C-0417/11 ENAGAS/GASCAN

I. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 26 de diciembre de 2011 ha tenido entrada en esta Dirección de Investigación notificación relativa a la operación de concentración económica consistente en la adquisición por ENAGÁS, S.A. (ENAGÁS) de una participación del 41,94% en Compañía Transportista de Gas Canarias, S.A. (GASCAN) y, en consecuencia, la adquisición del control conjunto de GASCAN por parte de ENAGAS junto con ENDESA, S.A. (47,18%).
- (2) Dicha notificación ha sido realizada conjuntamente por ENAGAS y ENDESA según lo establecido en el artículo 9 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, por superar el umbral establecido en la letra b) de su artículo 8.1. A esta operación le es de aplicación lo previsto en el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia.
- (3) El artículo 57.2.c) de la LDC establece que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia dictará resolución en primera fase en la que podrá acordar iniciar la segunda fase del procedimiento, cuando considere que la concentración puede obstaculizar el mantenimiento de la competencia efectiva en todo o parte del mercado nacional.
- (4) Asimismo, el artículo 38.2 de la LDC añade: "El transcurso del plazo máximo establecido en el artículo 36.2.a) de esta Ley para la resolución en primera fase de control de concentraciones determinará la estimación de la correspondiente solicitud por silencio administrativo, salvo en los casos previstos en los artículos 9.5, 55.5 y 57.2.d) de la presente Ley".
- (5) Con fecha 27 de diciembre de 2011, esta Dirección de Investigación solicitó a la Comisión Nacional de Energía (CNE) el informe previsto en el artículo 17.2 c) de la Ley 15/2007, que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 37.2.d) de la Ley 15/2007, suspende el transcurso de los plazos máximos para resolver. El informe de la CNE se recibió en la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) el 27 de enero de 2012.
- (6) Según lo anterior, la fecha límite para acordar iniciar la segunda fase del procedimiento es el **27 de febrero de 2012**, inclusive. Transcurrida dicha fecha, la operación notificada se considerará tácitamente autorizada.

II. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

- (7) La operación consiste en la adquisición por ENAGÁS, S.A. (ENAGÁS) de una participación del 41,94% en Compañía Transportista de Gas Canarias, S.A. (GASCAN) y, en consecuencia, la adquisición del control conjunto de GASCAN por parte de ENAGAS junto con ENDESA, S.A. (47,18%), que ya lo ejercía a través de su filial UNELCO GENERACIÓN, S.A.U. (UNELCO).
- (8) En la actualidad, GASCAN tiene tres accionistas: UNELCO (47,18%), REGIONAL CANARIA DE ENERGÍAS, S.L. (RCESL) (41,94%) y SOCIEDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO DE CANARIAS, S.A. (SODECAN) (10,88%). RCESL es la empresa que vende su participación a ENAGAS.
- (9) Por su parte, SODECAN mantendrá su participación accionarial, sin ejercer ningún tipo de control, [...].
- (10) El Consejo de Administración de GASCAN, según la Estipulación Quinta de dicho Addendum, modificando el Contrato entre Socios inicial, estaría formado por [...] miembros, SODECAN: [...] miembro; ENDESA y Operadores de gas: [...] y Capital Canario (entendido como el capital aportado por RCESL): [...].
- (11) Se establecía que tanto la Junta General de Accionistas como el Consejo necesitarían al menos el voto favorable de [...] del capital y de los miembros del Consejo, respectivamente, con independencia de la identidad de los socios o consejeros que voten a favor cuando se trata de Acuerdos básicos, tales como el Plan de Negocio. [...]
- (12) El Contrato de Compraventa entre ENAGÁS y RCESL se firmó el 16 de septiembre de 2011.
- (13) La operación está sujeta a la autorización por parte de la CNE¹ y de las autoridades de defensa de la competencia nacionales o comunitarias.

III. APLICABILIDAD DE LA LEY 15/2007 DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

- (14) La operación entra en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero, sobre el control de las concentraciones entre empresas.

¹ Dicha autorización fue emitida por la CNE en octubre de 2011.

- (15) Con fecha 16 de diciembre de 2011, la Comisión Europea acordó el reenvío de la operación a la CNC en aplicación de lo dispuesto en el art. 4(4) del Reglamento 139/2004 del control de concentraciones.
- (16) La operación notificada cumple, además, los requisitos previstos por la Ley 15/2007 para su notificación, al superarse el umbral establecido en el artículo 8.1 b).

IV. EMPRESAS PARTICIPES

IV.1. ENAGÁS, S.A. (ENAGÁS)

- (17) ENAGÁS es una empresa de titularidad privada, que no está controlada por ninguna persona o entidad.
- (18) ENAGÁS es el Gestor Técnico del Sistema Gasista ("GTS") y Transportista Único de la red troncal primaria de gas natural en España. ENAGÁS gestiona, como transportista, aproximadamente 10.000 km de conducciones de gas de alta presión (superior a 16 bares), lo que representa una proporción significativa (96%) del total de la red española. Es, asimismo, titular y operador de tres plantas regasificadoras (Barcelona, Cartagena y Huelva), y de dos almacenamientos subterráneos de gas natural en Serrablo (Huesca) y Gaviota (Vizcaya). Además, posee una participación del 40% en el capital social de la Planta Bahía Vizcaya Gas (BBG) y del 40% de la planta de regasificación de Altamira en México.
- (19) Según la notificante, el volumen de negocios de ENAGAS en España en 2010, conforme al artículo 5 del Real Decreto 261/2008, fue el siguiente:

VOLUMEN DE NEGOCIOS DE ENAGAS 2010		
(Millones de euros)		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[<2500]	[>250]	[>60]

Fuente: Notificación.

IV.2. ENDESA (ENDESA)

- (20) En la actualidad, el Grupo ENDESA está controlado en exclusiva por Enel Energy Europe, S.L., que ostenta una participación accionarial del [90-100]%, sociedad a su vez participada al [90-100]% por ENEL, SpA ("ENEL").
- (21) Las actividades del Grupo ENDESA se desarrollan fundamentalmente en el sector eléctrico, estando activa en las distintas etapas del mismo (generación, distribución y/o comercialización). ENDESA está, asimismo, presente en el negocio de la distribución de gas natural en Canarias a través de Gasificadora Regional Canaria, S.A. ("GRC"), empresa en la que ostenta una participación del [70-80]% que le otorga control exclusivo sobre la misma.
- (22) En la actualidad, GRC se encarga de la distribución de aire propanado, aunque dicha red está también diseñada y preparada para distribuir gas natural en las Islas Canarias en el momento en el que las infraestructuras para la llegada del gas natural a las Islas sean construidas.
- (23) En el mercado energético de las Islas Canarias, ENDESA está presente principalmente a través de su filial Unelco-Endesa.
- (24) Según la notificante, el volumen de negocios de ENDESA en España en 2010, conforme al artículo 5 del Real Decreto 261/2008, fue, según la notificante, el siguiente:

VOLUMEN DE NEGOCIOS DE ENDESA 2010		
(Millones de euros)		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[>2500]	[>250]	[>60]

Fuente: Notificación.

IV.3. Compañía Transportista de Gas Canarias, S.A. ("GASCAN")

- (25) GASCAN es una *joint venture* creada el 29 de julio de 1999 por el Gobierno de Canarias, en particular por la empresa pública SODECAN, que ostentaba una participación del [15-25]%, y por ENDESA, con una participación del [75-85]%. Sucesivamente, a los socios originarios se unieron otras sociedades privadas de las Islas Canarias, agrupadas en RCESL.
- (26) Así, como se ha mencionado, la estructura accionarial de GASCAN es la siguiente: ENDESA (47,18%), SODECAN (10,88%) y RCESL (41,94%).

- (27) El objeto y propósito de GASCAN es el de promocionar la creación y futura gestión de dos terminales de regasificación situadas en las islas de Gran Canaria y Tenerife, con el fin de recibir, almacenar y transformar gas natural licuado (GNL).
- (28) Los notificantes indican que una vez construidas y puestas en servicio las plantas de regasificación, el gas producido se destinará, en primer lugar y mayoritariamente, a la generación eléctrica, y en menor medida, al consumo doméstico industrial y comercial de las Islas Canarias.
- (29) Según las notificantes, GASCAN no ha tenido, desde su creación, ningún volumen de negocios debido a la ausencia de actividad.²

V. MERCADOS RELEVANTES

V.1. Mercado de producto

- (30) La presente operación afecta al sector del gas natural, en lo relativo a la recepción, almacenamiento y regasificación de gas natural.
- (31) Es práctica habitual tanto de la Comisión Europea como de la CNC, la segmentación del sector del gas en distintos mercados en función de la etapa del proceso de producción y distribución del producto³.
- (32) Existen por tanto mercados separados en relación a las siguientes actividades:
1. Las actividades de exploración y producción de gas natural;
 2. El abastecimiento/adquisición de gas natural⁴;
 3. Una vez que el gas es importado a un territorio, la gestión y operación de las infraestructuras para la importación del gas natural (tales como las plantas de regasificación y gasoductos y los almacenamientos subterráneos)⁵,

² [...].

³ M.3440 ENI/EDP/GDP, M.3294 EXXONMOBIL/BEB, M.3293 Shell/BEB, M.4180 Gaz de France/Suez, M.3868 DONG/Elsam/Energi E2, C-0098/08 GAS NATURAL/UNIÓN FENOSA.

⁴ Separado a su vez en los mercados de aprovisionamiento de gas a España a largo plazo, y a corto plazo (C 0098/08, *Gas Natural/Unión Fenosa*).

4. El suministro de gas a sus distintos usuarios.

- (33) En el informe de la CNE realizado para la presente operación, se indica que cada tipo de infraestructuras de transporte atiende a un papel distinto en el funcionamiento del sistema gasista. En particular, desde el punto de vista de los usuarios, es posible distinguir entre tres sub-mercados de producto distintos (todos ellos regulados):
- Las infraestructuras necesarias para la importación del gas natural, que comprenden las conexiones internacionales por gasoducto y las plantas de regasificación y que tienen cierto grado de sustituibilidad entre ellas, al ser opciones alternativas para introducir gas en el sistema. Éste sería, en principio, el sub-mercado directamente afectado por la operación notificada.
 - Las redes de transporte internas, que sirven para garantizar la evacuación del gas incorporado al sistema desde los puntos de entrada hacia los puntos de salida.
 - Los almacenamientos subterráneos, que aportan flexibilidad al suministro, permitiendo la modulación y el ajuste estacional entre la demanda y la oferta, así como el mantenimiento de unas existencias mínimas de seguridad en caso de fallos de algunas instalaciones o de reducciones imprevistas en los aprovisionamientos (la normativa vigente permite que estas existencias, además de poder almacenarse en los almacenamientos subterráneos puedan también mantenerse en forma de GNL o de gas en gasoductos).
- (34) Las partes entienden que el mercado de producto de referencia es el mercado de las infraestructuras para la importación de gas natural que incluiría tanto las infraestructuras de importación *stricto sensu* (es decir, gasoductos internacionales y terminales de regasificación), como de almacenamiento (es decir, depósitos subterráneos y situados en terminales de regasificación).
- (35) En la Resolución de 11 de febrero de 2009 (C-0098/08 Gas Natural/Unión Fenosa), la CNC determinó que. A efectos de la citada operación, el mercado de las infraestructuras para la importación de gas podía considerarse como un mercado global que comprende las plantas de regasificación, los gasoductos internacionales y los depósitos de almacenamiento, así como la red de transporte básica de gas a alta presión⁶.

⁵ Decisiones de la Comisión Europea en los asuntos COMP/M.3440 *EDP / ENI/ GDP*, de 9 de diciembre de 2004 y COMP/M.4180 *GAZ DE FRANCE / SUEZ*, de 24 de noviembre de 2006, COMP/M.5602 *RREEF FUND / BP / EVE / REPSOL / BBG*, de 9 de octubre de 2009 y COMP/M.5649 *RREEF FUND / ENDESA / UFG / SAGGAS*, de 21 de octubre de 2009. En estas decisiones, la Comisión Europea hizo referencia a la posible existencia de este mercado de producto, aunque terminó por dejar abierta la definición de dicho mercado en vista que la operación no conllevaba ningún riesgo de restricción de la libre competencia.

⁶ Véase párrafo 250 de la Resolución del Expediente C-0098/08.

- (36) No obstante, con posterioridad, en el precedente C-0214/10 Enagás/BBG/JV, de 17 de marzo de 2010, la CNC consideró que las infraestructuras de importación de gas a España podrían conformar un mercado separado de la red de transporte básica de gas a alta presión, si bien dejó abierta la definición exacta del mercado en cuanto a la inclusión de los almacenamientos subterráneos en el mismo.
- (37) En el caso ENAGAS/MURPHY/GAVIOTA (C-0294/10) que analizó la CNC y al que también alude la CNE en su informe, la CNC argumentó a favor de considerar el almacenamiento subterráneo de gas como un mercado diferenciado del de las infraestructuras de importación de gas, puesto que no parece tener para el usuario el mismo uso, estando más relacionado con la aportación de flexibilidad y garantía de suministro, que con la incorporación de gas al sistema. No obstante, dada la naturaleza regulada de estas actividades, no consideró necesario llegar a una conclusión definitiva sobre el preciso alcance del mercado relevante de las instalaciones de importación y almacenamiento de gas.
- (38) Igualmente, la CNE en su informe concluye por la misma razón que no es necesario establecer una definición precisa sobre la inclusión o no de los almacenamientos de gas dentro del mercado relevante de infraestructuras de importación de gas.
- (39) Por tanto, y a efectos de la presente operación, puede considerarse como mercado relevante el mercado de infraestructuras para la importación del gas natural, sin perjuicio de que pudiera existir un mercado estrecho separado para las plantas de regasificación.

V.2. Mercado geográfico

- (40) Las Partes Notificantes consideran que el mercado geográfico de referencia en esta operación es el mercado insular de las Islas Canarias.
- (41) La operación que da lugar a la presente notificación se produce en relación a infraestructuras de importación localizadas en las Islas Canarias. Debido a la distancia geográfica que separa la Península Ibérica de las Islas Canarias (alrededor de 1.350 Km.) y a la falta de interconexión con el entramado de la red gasística del territorio peninsular, no es posible considerar como parte de un mismo mercado las infraestructuras de importación de gas que se encuentran situadas en el territorio peninsular y aquellas situadas en las Islas Canarias.
- (42) La CNE en su informe también identifica como mercado relevante para la presente operación el futuro mercado de infraestructuras de importación de gas para las Islas Canarias, pudiendo las Islas de Gran Canaria y Tenerife configurarse como dos mercados geográficos separados.

VI. ANÁLISIS DE LOS MERCADOS

VI.1. Estructura de la oferta

- (43) Según indica la CNE en el citado informe sobre la operación, la capacidad de regasificación de las futuras plantas en Tenerife y en Gran Canaria se estima en [10.000-20.000] GWh/año cada una y la capacidad de almacenamiento de [1.000-2000] GWh en cada isla.
- (44) Respecto a la demanda, se espera proceda en su mayor parte del sector eléctrico, constituyendo la demanda convencional menos del [0-5]% de la demanda total estimada.
- (45) Cuando las plantas de regasificación entren en funcionamiento, la sociedad GASCAN, independientemente de la operación objeto de análisis, ostentará una cuota del [90-100]% del mercado de infraestructuras de importación de gas en cada una de las islas.
- (46) ENAGAS es la única de las dos matrices de GASCAN titular de infraestructuras de importación de gas natural y en el mercado español alcanzó una cuota en 2010 del [70-80]% de capacidad y el [70-80]% de producción.

VI.2. Estructura de la demanda, canales de distribución, precios, barreras a la entrada, competencia potencial

- (47) El procedimiento de fijación de las tarifas de acceso de terceros a la red está profusamente regulado en la normativa de aplicación.
- (48) La gestión de infraestructuras de importación de gas al sistema gasista español constituye un mercado maduro.
- (49) Si bien la demanda de gas está muy relacionada con el ciclo económico (lo que ha hecho que la demanda de gas transportada en 2009 se redujera con respecto al año anterior y se mantuviera estable en 2010, según las notificantes), en los últimos años se ha producido un refuerzo de la demanda de gas transportada como consecuencia del incremento del número de plantas de ciclo combinado para la producción de electricidad, y sobre todo por el incremento de la generación de electricidad mediante energías renovables.
- (50) España es un país que importa la práctica totalidad del gas que consume, por lo que ha de ser suministrado con gas procedente del exterior. Esto significa que las infraestructuras de importación de gas (plantas de regasificación y gasoductos), han debido aumentar en paralelo con la demanda. En este sentido, si bien no ha habido problemas generales de acceso al sistema en el pasado, a finales de los años 90 y

principios de la siguiente década, la entrada en funcionamiento de nuevas infraestructuras no se produjo al ritmo que la demanda exigía según las notificantes, por lo que pudieron producirse situaciones de falta de capacidad de entrada, si bien muy puntuales. La planificación obligatoria de las infraestructuras energéticas (aprobada por el Gobierno) incrementó notablemente en los años posteriores las nuevas instalaciones de acceso previstas, que han ido entrando en operación en los últimos años, o lo harán en un futuro cercano.

- (51) En este sentido se puede apreciar la necesidad de demanda de una nueva fuente energética en las Islas Canarias que permita una menor dependencia del petróleo. Así, según la Planificación de los sectores de Electricidad y Gas 2008-2016, se prevé ampliar en el futuro (en principio en el año 2016) la capacidad de las plantas de regasificación de Gran Canaria y Tenerife, por lo que su previsión de crecimiento es notoria.
- (52) Desde un punto de vista práctico, las peticiones de acceso al sistema (en particular, a una planta de regasificación o a un gaseoducto) se dirigen al titular de la infraestructura relevante. Éste dirigirá dicha solicitud a ENAGÁS en su condición de Gestor Técnico del Sistema (GTS), para que determine si hay capacidad de acceso disponible y, en su caso, alguna circunstancia de carácter técnico que haya de tenerse en cuenta a estos efectos. Una vez obtenido el visto bueno del GTS, el solicitante de acceso firmará un contrato de acceso de duración variable con el titular. A este respecto, como se ha señalado anteriormente, ENAGÁS, en su condición de GTS, no dispone de amplios márgenes de maniobra para denegar o aceptar una determinada petición de suministro, pues existen normas imperativas que regulan los derechos de terceros (principalmente comercializadores) para acceder a las infraestructuras de transporte a los efectos de suministrar posteriormente gas natural.

VII. VALORACIÓN

- (53) La operación consiste en la adquisición por ENAGÁS, S.A. (ENAGÁS) de una participación del 41,94% en Compañía Transportista de Gas Canarias, S.A. (GASCAN) y, en consecuencia, la adquisición del control conjunto de GASCAN por parte de ENAGAS junto con ENDESA, S.A. (47,18%), que ya lo ejercía a través de su filial UNELCO GENERACIÓN, S.A.U. (UNELCO).
- (54) El objeto y propósito de GASCAN es el de promocionar la creación y futura gestión de dos terminales de regasificación situadas en las islas de Gran Canaria y Tenerife, con el fin de recibir, almacenar y transformar gas natural licuado (GNL).
- (55) En consecuencia, el mercado relevante para la presente operación es el futuro mercado de infraestructuras de importación de gas para las Islas Canarias.

- (56) Una vez que las plantas de regasificación entren en funcionamiento ([...]), la sociedad GASCAN, independientemente de la operación objeto de análisis, ostentará una cuota del [90-100]% del mercado de infraestructuras de importación de gas en cada una de las islas.
- (57) Como indica la CNE en su informe, la operación únicamente implicará un cambio en la estructura del control conjunto de esta sociedad, que pasa de ENDESA-RCESL a ENDESA-ENAGÁS.
- (58) Puesto que los futuros activos analizados están recogidos en la planificación obligatoria, y, por tanto, recaerán bajo el ámbito de la normativa nacional de infraestructuras gasistas, estarán sujetos a: 1) un estricto régimen de acceso de terceros regulados (con causas tasadas de denegación de acceso), 2) unas normas de gestión técnica reguladas (que disciplinan el trabajo de ENAGÁS como gestor técnico del sistema gasista) y 3) una planificación centralizada vinculante. Asimismo, la retribución de dichos activos estará fijada administrativamente. Por tanto, el grado elevado de concentración de la propiedad de las instalaciones de importación de gas no afectará ni a la disponibilidad, ni a las condiciones de utilización de las mismas.
- (59) Añade la CNE que GASCAN es una joint-venture controlada conjuntamente por ENDESA y ENAGÁS. En la medida en que se trata de empresas activas en el mismo sector gasista, con intereses distintos, no existe a priori la posibilidad de que una empresa imponga unilateralmente su posición a la otra. En este sentido, se señala que ENAGÁS no tiene incentivos evidentes en la operación de las futuras plantas en beneficio propio o de otros, pues no está presente en los mercados ascendentes de exploración y extracción, ni descendentes de comercialización y distribución.
- (60) Por otra parte, ENAGÁS compartirá el control conjunto de GASCAN con ENDESA, que sí realiza actividades de aprovisionamiento y comercialización de gas en España y podría desarrollarlas en un futuro en las Islas Canarias, tanto en el segmento convencional, como en el de la generación eléctrica con gas. Este desarrollo se vería propiciado por las siguientes circunstancias: 1) ENDESA, a través de UNELCO, es propietaria de todas las centrales de ciclo combinado que existen en las Islas Canarias, 2) ENDESA es uno de los principales comercializadores de electricidad en las Islas; y 3) es propietaria de GASIFICADORA REGIONAL CANARIA, que distribuye en la actualidad aire propanado y podría pasar a distribuir gas natural adaptando sus instalaciones. Adicionalmente a su posición de control conjunto en GASCAN, [...].
- (61) En este contexto, la CNE considera que la participación de ENDESA en la gestión de GASCAN podría conferir a esta empresa una posición de ventaja en la reserva de capacidad de regasificación de GASCAN con respecto a potenciales competidores en la comercialización de gas en las Islas.

- (62) No obstante, debe tenerse en cuenta que la participación de control conjunto de ENDESA en GASCAN es, en todo caso, anterior a la operación notificada.
- (63) Adicionalmente, existen varios factores que pueden mitigar dicha ventaja, tales como la sujeción al régimen de ATR (acceso terceros a la red) de las nuevas infraestructuras, la existencia de un margen de capacidad significativo con respecto a la demanda de gas prevista y, como consecuencia de la operación notificada, [...].
- (64) Teniendo en cuenta todo lo anterior, no cabe esperar que la operación suponga una amenaza para la competencia en los mercados analizados, por lo que es susceptible de ser autorizada en primera fase sin compromisos.
- (65) Esta conclusión es consistente con la alcanzada por la CNE en su informe sobre la presente operación, en el que concluye: “A la vista de todo lo anterior, se considera que la operación propuesta no afectará en forma alguna a las condiciones de competencia en el futuro mercado regulado de las instalaciones de importación de gas de las Islas Canarias [...] y no se espera que la operación pueda crear problemas de competencia en un futuro mercado verticalmente relacionado de suministro de gas a consumidores y usuarios finales en las Islas Canarias”.

VIII. PROPUESTA

En atención a todo lo anterior y en virtud del artículo 57.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia se propone **autorizar la concentración**, en aplicación del artículo 57.2.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.