



Comisión
Nacional
de Energía

INFORME SOBRE POSIBLES MEDIDAS LIBERALIZADORAS EN EL SECTOR ENERGÉTICO

6 y 7 de junio de 2000

PETICIÓN DE INFORME

El Vicepresidente del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía ha solicitado a esta Comisión Nacional de Energía (CNE) un informe comprensivo de propuestas normativas o regulatorias con la finalidad de incrementar la liberalización y la competencia en el sector energético.

El informe se emite en razón del encargo recibido y conforme a las funciones de la CNE.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL INFORME

- Por su propia razón de ser, el informe contiene medidas liberalizadoras y regulatorias expuestas de forma esquemática, sin excesivas justificaciones que lo alargarían demasiado.
- En los casos en los que se han manifestado en el Consejo de la CNE diferentes opiniones y criterios, se recogen todos ellos, existiendo unanimidad del Consejo en los requerimientos de información de la Comisión para el adecuado ejercicio de sus funciones.
- Se reitera la conveniencia de analizar las medidas propuestas de forma más amplia, incluso comparándolas con otras posibles, en reuniones de trabajo convocadas al efecto.

- En función de los objetivos que se propongan y del plazo pretendido para su ejecución, caben diversas combinaciones entre las diferentes medidas.
- Se destaca la necesidad de dar coherencia al conjunto de medidas y normas que se dicten.

**INFORME SOBRE POSIBLES MEDIDAS
LIBERALIZADORAS EN EL
SECTOR ENERGÉTICO**

SECTOR ELÉCTRICO

RESUMEN DE MEDIDAS PROPUESTAS

1. ESTRUCTURALES

- Discriminación positiva a favor de nuevos agentes o agentes pequeños.
- Liberar o disminuir la presión de trámites administrativos.
- Potenciar la comercialización:
 - Suprimir posición (información) privilegiada de distribuidores.
 - Suprimir ventajas de comercializadores ligados a productores.
 - Autorizar los contratos que les permitan actuar en el mercado.
- Mayor independencia del Operador del Sistema.
- Permitir la diversificación, pero sin perjuicio (incluso beneficio) de las actividades reguladas.

2. NORMATIVA

- Metodología explícita de tarifas y otros ingresos.
- Aprobación Reglamentos de transporte, distribución, condiciones de acceso, comercialización, autorización y puntos de medida.
- Separación de distribución y comercialización, incluso del suministro a tarifa.
- Eliminar el carácter de máximas de las tarifas convirtiéndolas en únicas.
- Potenciar la calidad del servicio ligada al distribuidor y a su retribución.
- Potenciar a comercializadores nuevos con iguales derechos que los actuales.
- Planificación de redes para seguridad de inversores.
- Agilizar la autorización de instalaciones.
- Revisar sistemas de gestión de restricciones nacionales e internacionales y pérdidas.

- Regulación de sistemas extrapeninsulares.

3. INTERCONEXIONES CON FRANCIA

- Establecer plan de actuación y seguimiento.

4. SUPERVISIÓN DE CONDUCTAS DE LOS SUJETOS

- Sistema de información para CNE y Administraciones Públicas.

5. AUMENTO ELEGIBILIDAD

- Adelanto calendario de elegibilidad.

6. RÉGIMEN ESPECIAL

- Promover su acceso al mercado.

1. MEDIDAS ESTRUCTURALES

Si después de abordarse el problema del nivel de interconexiones con Francia con decisión, se llegara a la conclusión de que no es posible aumentar las interconexiones en un período razonable de tiempo, debería entonces valorarse la oportunidad de tomar medidas nacionales más drásticas para aumentar la competencia interna del mercado, asumiendo que ésta no provendrá del exterior. En este sentido es significativa la reciente decisión del Gobierno de rechazar la OPA de UF sobre HC por la insularidad eléctrica de nuestro sistema, que hace coherente la adopción de algunas de las medidas que a continuación se detallan.

Dichas medidas, con impacto directo o indirecto sobre la estructura, pueden ser de muy diferente grado de intervención, como se verá a continuación. Cualquiera de ellas requeriría modificaciones en el marco legislativo y normativo actual. Se presentan a continuación alguna de dichas medidas.

➤ *Medidas indirectas sobre la estructura: discriminación positiva hacia los agentes nuevos o hacia los agentes pequeños*

Dado el actual nivel de concentración podría considerarse la posibilidad de que, en tanto en cuanto no se disponga de suficiente capacidad de intercambio o mientras no se concreten las entradas de nuevos agentes de producción, impedir a los agentes cuya cuota de mercado supere un determinado valor el otorgamiento de las autorizaciones para construir nuevas centrales de producción. El citado valor de cuota podría ser función del nivel de interconexión, de

manera que a mayor capacidad de intercambios, mayor es el mencionado límite: por ejemplo, el impedimento está activo para los que tengan más de un 20 % si el nivel de interconexión es inferior a 3000 MW; si el nivel es inferior a 4000 MW lo estaría para los que tengan más de un 40 %, etc.

Algún Consejero considera que debería aplicarse la misma medida para los operadores de gas que tengan más del 50% del suministro del territorio.

Si no se quiere impedir por completo que los agentes actuales accedan a nuevas centrales, se puede obligar a que éstos den de baja (“achatarren”) o enajenen una capacidad equivalente a la nueva a la que quieren acceder.

Otra forma de discriminación positiva sería impedir que los agentes que dispongan de más de una cierta cuota en el mercado puedan presentar proyectos en los alrededores de una ubicación en la que un nuevo entrante haya presentado el suyo. Con esta iniciativa se eliminan posibles estrategias disuasorias (presentación de los denominados “proyectos fantasmas”) hacia los nuevos entrantes, que podrían temer ser retirados del despacho a causa de las restricciones que pudiesen aparecer, o que se les impusiesen condiciones medioambientales superiores a las que tendrían en caso de haber sido el único proyecto de la zona, o que los refuerzos de red sean mayores (con las implicaciones de imputación de costes o retrasos en la construcción de los mismos) aunque los citados “proyectos fantasma” nunca se lleven a cabo.

➤ *Medidas relativas al proceso de autorización administrativa*

Algunos Consejeros opinan que hay que simplificar el proceso de autorización de las instalaciones de producción ya que al estar liberalizada la producción de energía eléctrica no es necesaria autorización administrativa previa.

El proceso administrativo debería constar de dos partes:

- 1) El operador del sistema, REE, debería fijar el punto de conexión de las instalaciones de producción a la Red de Transportes, después de analizar la afectación de la nueva instalación a la red y proponer, en consecuencia, las modificaciones necesarias en la misma.
- 2) Las autoridades autonómicas analizarían el cumplimiento de los requisitos de seguridad industrial, ordenación del territorio e impacto medioambiental, por ser la administración competente en la materia.

Con ello se evitaría el trámite del Ministerio de Medio Ambiente que con su lentitud en la tramitación de la declaración de impacto ambiental se constituye en una verdadera barrera de entrada para las nuevas instalaciones de producción, especialmente de los nuevos entrantes.

De la misma manera algunos Consejeros proponen, al tratarse de una actividad liberalizada, la supresión de la autorización prevista en el artículo 41 de la Ley 54/97 para la actividad de comercialización. Sin embargo otros Consejeros consideran que debe seguirse

manteniendo dicho trámite para garantizar la solvencia económica de los comercializadores.

➤ *Medidas directas sobre la estructura: separación jurídica de la actividad de comercialización a tarifa de la actividad de distribución*

Con objeto de evitar que los distribuidores puedan tener incentivos a disuadir a los clientes a tarifa a que se vayan al mercado, por estar obteniendo determinadas ventajas de las ventas a tarifa por ser los únicos que pueden alimentar a los clientes que a futuro serán elegibles, se propone que la comercialización a tarifa sea separada jurídicamente de la actividad de distribución. Dicha separación, además de ser una medida procompetitiva, mejora el desarrollo y control del futuro sistema de cálculo de la retribución de las actividades.

Adicionalmente, en el caso de que una comercializadora suministre a clientes a tarifa y a clientes libres, deberá exigirse la separación contable de sus cuentas.

En consecuencia, deberán establecerse tarifas de transporte o peajes para los distribuidores, incluso respecto de los suministros a tarifa integral.

➤ *Medidas directas sobre la estructura: separación jurídica de las actividades de comercialización y generación*

En aras de una mejora en la transparencia de las transferencias de rentas entre la actividad de generación y de comercialización, con objeto de detectar posibles comportamientos anticompetitivos, sería recomendable que se obligase a la separación jurídica de las dos actividades.

➤ *Medidas directas sobre la estructura: la diversificación*

Con objeto de no poner en riesgo las actividades reguladas, se propone que las empresas que realizan actividades reguladas no puedan constituir directamente filiales cuyo objeto social sea la realización de actividades liberalizadas o en otros sectores económicos. Para ello, debe establecerse un período transitorio de adaptación a esta situación.

Asimismo y en relación con las actividades de diversificación, debe plantearse que cuando estas actividades se realicen con fondos procedentes de actividades reguladas sus beneficios redunden en disminuir los costes al consumidor.

➤ *Medidas directas sobre la estructura: separación de la actividad de Operación del Sistema del resto de actividades*

Parte de los Consejeros de la Comisión considera conveniente que la actividad de Operación del Sistema, clave no solo para garantizar la seguridad del sistema sino también para realizar la planificación de la red de transporte, sea ejercida por una sociedad completamente independiente de los sujetos que actúan en el sistema.

Por un lado, la limitación accionarial prevista en la Ley no es suficiente para garantizar que la presión de los accionistas mayoritarios no pueda interferir con las actuaciones de operación del sistema o con la planificación de los planes de expansión de la red de transporte. Por otro lado, debe también garantizarse que no puedan existir incentivos para que el operador del sistema genere expansiones de la red superiores a las técnica y económicamente

necesarias que beneficien a la actividad de transporte de la que REE es el mayor partícipe.

Adicionalmente a lo anterior, la consideración del Operador del Sistema como empresa independiente permitirá establecer un sistema retributivo y de incentivos mucho mejor que el existente en la actualidad.

2. MEDIDAS RELATIVAS A LA NORMATIVA

Existen determinados extremos que pueden producir un riesgo regulatorio, con el consiguiente efecto sobre los sujetos que actúan en los mercados. El riesgo regulatorio, sea por carencias o por impredecibilidad de los cambios, actúa como barrera de entrada, siendo un factor que disminuye la contestabilidad de nuestro sistema.

Por ello se presenta a continuación, de manera resumida y no extensiva, parte de la problemática existente en el sector eléctrico español en relación a la normativa.

2.1. Explicitación de las metodologías de desarrollo normativo

- *Hacer públicas las metodologías mediante las cuales se calculan y revisan las tarifas (integrales y de acceso), los pagos por garantía de potencia, las primas al régimen especial, etc*

De cara a la disminución del riesgo regulatorio, es preciso hacer más transparentes las diferentes metodologías (o establecerlas en el caso de que no existan) empleadas para el desarrollo normativo. Tal es el

caso, por ejemplo, de la falta de explicitación o inexistencia de la metodología que acompaña al diseño de las tarifas integrales, de las tarifas de acceso, de la garantía de potencia, etc. que impide conocer, no sólo si son o no razonables los valores de los precios propuestos sino, sobre todo, cuándo, cómo y porqué serán modificadas. Se recomienda desde esta Comisión que las metodologías que soportan cualquier normativa aprobada expliciten todos estos temas.

2.2. Carencia de determinada normativa

- *Necesidad de adopción de la normativa que regula el transporte, la distribución, las condiciones de acceso, la comercialización y los procedimientos de autorización, puntos de medida*

Existen también algunos otros problemas, lógicos en un sistema en fase de desarrollo, que pueden estar afectando, como barreras de entrada, al desarrollo eficaz de las actividades competitivas de comercialización y generación. El principal de ellos es la falta de promulgación de la normativa que regula el transporte, la distribución, las condiciones de acceso, la comercialización, los procedimientos de autorización, etc., así como la nueva normativa sobre puntos de medida que permita que la apuesta por la liberalización se pueda llevar a cabo en la práctica. Por ello se recomienda la máxima urgencia en la publicación de esta normativa.

2.2.1. Actividad de Comercialización

- *Potenciar la separación respecto de la actividad de distribución*

Una de las principales claves para potenciar la actividad de comercialización, es que las funciones que han de cumplir los distribuidores de acuerdo con la Ley, queden claramente diferenciadas de las que han de llevar a cabo los comercializadores. Los primeros deben actuar como gestores de las redes y los segundos como responsables de la venta de energía a los clientes cualificados y a los consumidores a tarifa, según la propuesta recogida en este documento.

En el apartado de medidas estructurales se realizan una serie de comentarios relativos a la conveniencia de realizar la separación de la función de comercializar a tarifa de la actividad de distribución.

- *Eliminar el carácter de máximas en las tarifas integrales y de acceso*
- *Evitar que el cobro de acometidas se use como elemento comercial a favor del comercializador ligado a la distribución*

Con objeto de impedir que se use la tarifa regulada, bien de acceso o bien integral, como elemento anticompetitivo por parte de los distribuidores, se propone eliminar su carácter de máximas, y que éstas sean fijas y no negociables.

Una propuesta similar concierne a los cobros por acometidas que realiza el distribuidor.

- *La calidad del servicio no es responsabilidad del comercializador, sino del distribuidor*
- *Debe ligarse la retribución de la distribución a la calidad que suministra*

Se deben evitar situaciones en que los comercializadores verticalmente ligados a distribuidores, se encuentren en posición dominante ante los otros comercializadores, esencialmente porque aquellos usen la calidad de suministro como un posible valor comercial en sus ofertas.

Por ello, debe establecerse que la retribución que recibe un distribuidor esté ligada a la calidad de servicio que presta.

- *Penalizaciones a quien no instale los equipos de medida o no permita instalarlos*
- *Introducir competencia en la medición*

Un elemento dinamizador de la medida, y que tendería a que los costes de los equipos de medida sufriesen la presión del mercado, sería permitir que esta actividad se deslinde de la distribución y se la defina como una actividad en competencia.

- *Reducir la asimetría de información entre los actuales comercializadores y los nuevos (publicación de los listados de clientes que van a ser cualificados) y cumplimiento de confidencialidad de la información dada a los distribuidores*

En ese sentido debe potenciarse, tal como establece la Directiva Europea, el establecimiento de barreras internas ("chinese walls") entre las actividades libres y reguladas ejercidas por una misma empresa, que tienda a proteger la confidencialidad de la información que les es conferida a los agentes que actúan en las actividades reguladas.

Por ello se propone que, a la mayor brevedad posible, se obligue a que los distribuidores publiquen los listados de aquellos clientes que en un determinado plazo van a adquirir la condición de clientes cualificados, siempre que éstos últimos accedan a dicha publicación.

- *Dotar al comercialización de fórmulas de contratación que le permitan gestionar mejor su participación en el mercado*

También es importante considerar la posibilidad de introducir nuevas formas de contratación de la energía para permitir que el comercializador pueda introducir mayor dinamismo al mercado minorista, dirigidas a aumentar su poder de compra contratando directamente sus adquisiciones de energía con generadores mediante contratos bilaterales. No obstante, deberán introducirse las salvaguardas adecuadas para evitar los posibles efectos negativos que pudiesen aparecer en el mecanismo de reconocimiento de costes por la energía suministrada a clientes a tarifa.

2.2.2. Actividad de producción

La actividad de producción se caracteriza por un alto período de maduración de las inversiones que necesitan elevados recursos y el sometimiento a procesos administrativos complejos. A la misma se asocian diversas barreras de entrada, vigentes incluso en regímenes de funcionamiento en que, como en el caso español, la generación es una actividad desregulada, cuyos precios se fijan en el mercado mayorista, y

cuya nueva capacidad no está sujeta a planificación o concesión sino a autorización previa.

➤ *El acceso a la red de transporte: la planificación de la expansión*

La carencia de determinados desarrollos normativos introduce una inseguridad jurídica que, aunque afecta a todos los agentes, multiplica su efecto disuasorio en aquellos agentes que invertirán por primera vez en el sistema eléctrico. En nuestro caso, el caso más paradigmático es la carencia actual de la normativa que define la forma en que se realizará la planificación de la red de transporte, la imputación de costes de refuerzos y de la red existente que se debe hacer a la generación, y la forma en que se otorgarán los accesos a la red de transporte, ya que dicha red es a la que, en un gran porcentaje, se conectarán los nuevos generadores.

➤ *Agilizar los procesos de autorización de instalaciones*

Por otro lado, existen determinadas partes de los procesos administrativos que están representando una auténtica barrera de entrada a nuevos agentes, incluyendo entre estos a los propios agentes actuales en sus proyectos de nuevas centrales de producción. En los contactos que esta Comisión lleva a cabo periódicamente con dichos agentes, presentan como caso más significativo el proceso de aprobación del estudio de impacto medioambiental. En la medida en que este proceso está ralentizando todo el sistema de autorización administrativa previo a la construcción de nuevas plantas de producción, deben destinarse los recursos suficientes y/o mejorar la metodología vigente, así como utilizar todos los sistemas posibles, con objeto de disminuir en la

medida de lo posible esta importante barrera, que limita los mecanismos de accesibilidad a la competencia de nuestro mercado. En el apartado de medidas estructurales se presentan otras propuestas de mayor calado relativas al trámite de autorización administrativa.

2.3. Corrección de determinadas ineficiencias en el mercado mayorista

- *Introducción de señales económicas a los agentes*
- *Revisar el mecanismo de imputación de pérdidas y de gestión de restricciones*

Existen determinadas ineficiencias en el diseño del mercado mayorista que pueden estar provocando que la formación de los precios en el mismo no sea adecuada. En ese sentido, la regulación debe buscar permanentemente que las señales económicas incidan sobre los sujetos adecuados.

El caso más significativo de ineficiencia es el del mecanismo de gestión de restricciones.

- *Revisar el mecanismo de gestión de restricciones internacionales*

Adicionalmente, y tal como se ha comentado en numerosos informes de esta Comisión, el actual mecanismo de gestión de las restricciones en las interconexiones internacionales también detenta ciertas ineficiencias que es preciso solucionar con urgencia.

- *Lanzar de manera programada el proceso de revisión general*

En ese sentido, y dada las incertidumbres regulatorias que se puedan presentar con objeto de la citada revisión, sería necesario que el citado proceso de análisis se realizase de manera sosegada y en el marco de un calendario programado y conocido por todas las partes.

2.4. Desarrollo de la normativa que regula los sistemas extrapeninsulares

- *Establecer la regulación de estos sistemas*

Urge acometer el desarrollo normativo de la Ley del Sector para los sistemas extrapeninsulares, con objeto de introducir mecanismos de mercado allí donde sea posible (en los sistemas mayores se pueden establecer mecanismos de despacho que promuevan la entrada de nuevos agentes que provoquen un aumento de la eficiencia y una disminución de la compensación) y, en el resto de casos, establecer de manera más concreta la normativa que regula las actividades de dichos sistemas.

3. MEDIDAS RELATIVAS A LA CARENCIA DE SUFICIENTE NIVEL DE INTERCONEXIONES CON FRANCIA

- *Establecer un plan de actuaciones para incrementar la capacidad*

En la medida en que las interconexiones son insuficientes, y que los tiempos de construcción de las mismas son, a la vista de la experiencia, de muchos años, la competencia debería centrarse en

los agentes existentes y en potenciar nuevos entrantes, procurando eliminar cualquier barrera de entrada a estos últimos.

El principal problema con que se encuentra un posible aumento del nivel de interconexión no es ni económico, ni técnico ni medioambiental: es un problema de índole política.

Por ello, esta Comisión insiste en la necesidad urgente del establecimiento, por parte de los Gobiernos involucrados y de la propia Comisión Europea, de un plan de actuación que desbloquee la actual situación.

4. MEDIDAS RELATIVAS AL AUMENTO DE LA SUPERVISIÓN DE LAS CONDUCTAS DE LOS SUJETOS QUE ACTÚAN EN EL MERCADO

Entretanto no se alcance un determinado nivel de interconexiones aceptable, deberá establecerse un periodo transitorio en el que se concreten determinadas medidas tendentes al aumento de la competencia interior.

- *Eliminar la asimetría de información en lo posible, permitiendo a la CNE el acceso a la información que requiera*

En cualquier caso, los mecanismos mediante los cuales la Comisión Nacional de Energía puede supervisar las conductas de los agentes pasan por dotar de mayor fortaleza y agilidad a los procesos por los que solicita información a dichos agentes (solicitud de información para detectar posibles falseamientos de la declaración de disponibilidad de las centrales; datos sobre el mercado minorista -

número de clientes libres potenciales, número de clientes "captados" a otras comercializadoras - etc.)

También sería necesario disponer de la información siguiente:

- a) Bases de datos de consumos (lo que nos ha venido haciendo dependientes, tanto al antiguo MINER como a esta Comisión, de los datos suministrados por la patronal UNESA). Es vital que la Administración sea autosuficiente en los datos que le permiten soportar sus análisis.
- b) Homogeneidad en la separación contable realizada por las diferentes empresas para sus actividades (la separación jurídica a la que estaban obligadas está agotando sus plazos). Es crucial que las distintas actividades puedan ser analizadas consistentemente por parte de la Administración, no solo para realizar correctas propuestas de retribución de las actividades reguladas, sino también para detectar los posibles subsidios entre las mismas o entre actividades reguladas y actividades en competencia.

5. MEDIDAS RELATIVAS AL AUMENTO DE LA ELEGIBILIDAD

➤ *Adelanto del calendario de elegibilidad*

Como elemento dinamizador de la comercialización, que indirectamente presione al propio mercado mayorista, es importante que se adelante el calendario de elegibilidad. A estos efectos, se propone adelantar al año 2003 la total apertura del mercado, y en

fecha anterior, como el año 2002 todas las tarifas distintas de la 2.0. y 1.0.

Este adelanto, por diferentes razones, no puede ser inmediato. En primer lugar por la problemática de la medición y del sistema de liquidaciones que le acompaña. En segundo lugar, porque es necesario realizar una propuesta de tarifas de acceso que soporte económicamente los diferentes aumentos de elegibilidad.

6. MEDIDAS RELATIVAS A LA MAYOR IMPLICACIÓN DE LOS AGENTES DEL RÉGIMEN ESPECIAL DE PRODUCCIÓN EN EL MERCADO MAYORISTA

Independientemente de que debe abordarse una revisión general sobre el actual sistema de incentivación del régimen especial, esencialmente que introduzca mecanismos de mercado a la hora de establecer las primas y evite que promociones técnicamente ineficientes puedan ser viabilizadas a través de las citadas primas, deben adoptarse medidas de eficiencia en el corto plazo.

➤ *Aumentar las señales de mercado al régimen especial*

Con objeto de que el cada mayor número de centrales de régimen especial participe en el mercado mayorista de una manera más directa, sería conveniente que dichas centrales empezasen a recibir las señales del mismo. En ese sentido la normativa debe establecer que los sobrecostes que pudiesen provocar dichas centrales, por ejemplo por una incorrecta previsión de sus programas, les sean imputados (al contrario de lo que ocurre en la actualidad en que no

tienen ningún incentivo a prever sus producciones, lo que provoca un sobrecoste que es imputado a los agentes distribuidores los cuales, con razón, están reclamando, o que se impute el sobrecoste a los citados productores o que se traspase este coste a la tarifa).

**INFORME SOBRE POSIBLES MEDIDAS
LIBERALIZADORAS EN EL
SECTOR ENERGÉTICO**

SECTOR DE GAS

RESUMEN DE MEDIDAS PROPUESTAS

1. MEDIDAS ESTRUCTURALES

- Separación de actividades del sector con fines de transparencia.
- Creación del Operador del Sistema.
- Mayor liberalización de la actividad de distribución.
- Liberalización de la actividad de las regasificadoras independientes.

2. MEDIDAS NORMATIVAS

- Normas de acceso de terceros a las redes de gas.
- Código de Red.
- Metodología explícita de tarifas y peajes.
- Adelanto de la elegibilidad.
- Reducción de requisitos de operación.
- Prohibición de uso de información privilegiada entre actividades reguladas y libres.
- Eliminación del carácter máximo de las tarifas y peajes que pasan a ser únicos.
- Igualdad de contratos de acceso a redes.

3. CONEXIONES INTERNACIONALES

- Promover un plan de actuaciones y su seguimiento.

4. INFORMACIONES A CNE

- Sistema de información a CNE y Administraciones Públicas.

1. MEDIDAS ESTRUCTURALES

1.1. Sobre la separación de actividades.

- *Separación jurídica de todas y cada una de las actividades que integran la industria del gas: regasificación, almacenamiento estratégico, transporte y distribución; así como de las actividades liberalizadas: aprovisionamiento y comercialización.*

La finalidad perseguida es conseguir una mayor transparencia jurídica de todas las actividades del sector del gas.

Algunos Consejeros consideran que no debe de haber separación jurídica de la actividad de aprovisionamiento de gas, a fin de asegurar la protección de la información internacional comercialmente sensible, bastando con la separación contable que impone la Ley 34/1998 así como la Directiva Europea sobre normas comunes del mercado interior del gas natural.

1.2. Sobre el operador del sistema.

- *Creación del Operador del Sistema.*

Algunos Consejeros consideran que debe dotarse al mercado del gas natural de un gestor u operador del sistema independiente, y que, por tanto, no debe ser propietario de las redes de transporte.

Otros Consejeros estiman que debe abrirse el capital social de los transportistas de gas.

Un Consejero opina, con carácter subsidiario, que si no se aprobase la existencia de un operador del sistema independiente, debería abrirse el capital social de ENAGAS, S.A.

1.3. Sobre la autorización de instalaciones de distribución.

- *Modificar la Disposición Transitoria Decimoquinta de la Ley 34/1998.*

Suprimir, en coherencia con lo establecido en la Directiva 98/30/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, la prohibición de conceder nuevas autorizaciones para la construcción de instalaciones de distribución, prevista en la Disposición Transitoria Decimoquinta de la Ley 34/1998, salvo en aquellas zonas que no cuenten con infraestructuras de gas o bien sólo existan desde hace menos de 10 años.

A estos efectos, se declaran zonas totalmente libres aquellas en las que aún existiendo concesiones, haya un efectivo suministro de gas.

Algunos Consejeros consideran que el negocio de red es un monopolio natural y por tanto no debe existir competencia en redes, dado que resulta una pérdida en la eficiencia técnica y económica del sistema, técnica por la complejidad de la distribución en cascada y de la gestión del sistema, y económica por la dificultad de establecer una retribución pormenorizada para cada uno de los agentes a los que habría que, por pequeños tramos, retribuir adecuadamente para su supervivencia, lo que conllevará el

incremento de las tarifas correspondientes, y por tanto no deben reducirse los plazos de apertura.

1.4. Separación de la distribución y comercialización a tarifa.

- *Debe separarse jurídicamente la actividad de distribución de la comercialización a tarifa.*

En coherencia con lo que se propone para el Sector Eléctrico y por las mismas razones, debe separarse de la distribución la venta a tarifa que deben realizar los comercializadores.

La actividad de venta a tarifa por los comercializadores debe estar separada contablemente de la venta a los consumidores cualificados.

1.5. Actividad de regasificación.

- *Derecho de las regasificadoras libres de suministrar a terceros sus cantidades excedentarias.*

Algunos Consejeros proponen que los titulares de las instalaciones de regasificación libres previstas en el apartado segundo del artículo 55 de la Ley 34/1998, tengan derecho de acceso a la red para suministrar a terceros las cantidades excedentarias de gas.

2. MEDIDAS NORMATIVAS

2.1. Sobre el desarrollo normativo y el código de red.

- *Máxima urgencia en la aprobación de las normas de acceso por terceros al sistema y el código de red.*

Con objeto de dotar de transparencia y de garantías de neutralidad y objetividad a las actuaciones del operador del sistema de gas, deberán de completarse tan rápidamente como sea posible las normas de acceso por terceros al sistema y el código de red.

En este sentido, es necesario desarrollar toda la normativa pendiente: reglamentos de comercialización, transporte, distribución, precios, liquidaciones, etc.

Esta medida tiene carácter urgente.

2.2. Sobre los criterios de determinación de tarifas y peajes.

- *Metodología de tarifas y peajes en base a costes efectivos del sistema.*

Con objeto de dotar de estabilidad al sistema retributivo, en desarrollo del artículo 92 de la Ley 34/1998, debe establecerse una metodología de tarifas y peajes sobre la base de los costes efectivos del sistema.

A estos efectos, debe suministrarse a la Comisión todos los contratos de aprovisionamiento de gas que se destinen al suministro de gas a tarifa.

Algunos Consejeros consideran que se debe estudiar la creación de un mercado organizado de aprovisionamiento de gas.

Un Consejero opina que, en tanto no se desarrolle este mercado, se debe abrir el volumen de gas asociado a los contratos de compra garantizada “take or pay”, que en su momento fueron suscritos con el aval del Reino de España, a los agentes que corresponda.

2.3. Sobre el umbral de elegibilidad.

- *Adelantar el umbral de elegibilidad.*

Deben adelantarse los umbrales de elegibilidad en virtud de los cuales el consumidor adquiere el derecho de ser cualificado, y en consecuencia, puede elegir suministrador.

De esta forma, en un sector que en la actualidad se encuentra fuertemente concentrado en el mercado mayorista, se promueve la competencia desde el mercado minorista al aumentar la capacidad de elección.

Sería recomendable que la apertura del mercado a todos los consumidores fuese común para los sectores eléctrico y de gas.

2.4. Sobre la seguridad del suministro: existencias mínimas y diversificación.

- *Reducción de los requisitos de existencias mínimas y de diversificación del suministro.*

A la vista de la barrera de entrada, casi insalvable para la competencia, que puede suponer las exigencias legales relativas a la necesidad de mantener unas existencias mínimas y la diversificación, *se propone sustituir los 35 días establecidos en el artículo 98 de la Ley 34/1998, por 10 días para todos los suministros a excepción de los consumos interrumpibles* que no tendrían ninguna obligación al respecto.

Estas reservas podrían estar situadas tanto en el territorio nacional como en cualquier país de la Unión Europea, siempre que se garantizara su incorporación al sistema gasista español al ritmo adecuado para atender los compromisos arriba citados. Asimismo podrían considerarse como reservas, las cantidades de gas natural licuado, situadas en barcos con destino al mercado nacional.

Algunos Consejeros proponen, en cuanto a la *diversificación del suministro*, y también durante un periodo *transitorio de cinco años*, traer de un solo país hasta un *75% del total del aprovisionamiento nacional*, modificando así el artículo 98 de la Ley 34/1998. En cualquier caso, para favorecer el mercado, se podría dotar de flexibilidad en cuanto al cumplimiento de la obligación de diversificación, conforme a los siguientes supuestos:

- Tener en cuenta el volumen de compra de los comercializadores: eximir de la obligación de diversificar, por debajo de un determinado volumen de compra.

- Atender a la duración de los contratos: eximir a los contratos “spot” o de corto plazo
- Permitir que el gas que provenga de dos compañías diferentes, aunque proceda del mismo país de origen no se compute como tal: diferentes compañías de suministro disminuyen la probabilidad de fallo.

2.5. Sobre la confidencialidad de la información.

Modificar los requisitos legales para que toda *la información confidencial* que puedan manejar los propietarios de las instalaciones de transporte y distribución de gas, *en ningún caso pueda ser traspasada a comercializador o clientes cualificados.*

2.6. Sobre las tarifas integrales.

- *Eliminar el carácter de máximas de las tarifas del mercado regulado.*

Esta propuesta se justifica en que los descuentos que los distribuidores pueden hacer sobre las tarifas, además de ir en contra de la transparencia y de la igualdad de trato, pueden disuadir a los clientes cualificados de la conveniencia de abandonar la tarifa y, en consecuencia, impedir la captación de clientes por parte de los comercializadores.

2.7. Sobre las tarifas de acceso (peajes) por el uso de la red.

- *Eliminar el carácter de máximos.*

Debe eliminar el carácter de máximos de los precios por el uso por terceros de las instalaciones del sistema gasista: por ser un acceso regulado, en lugar de negociado, el precio debe ser fijo y no negociable. *Las tarifas de acceso deben reflejar los costes*: las empresas no deben esperar obtener retribuciones que sean reflejo de situaciones de monopolio; aunque sí deben asegurar la recuperación de inversiones y permitir una rentabilidad razonable.

2.8. Sobre el contrato de acceso de terceros a la red.

- *El contrato de acceso a las instalaciones debe ser un contrato tipo o estándar.*

Con base en la regulación previa existente, deben de quedar establecidos de forma muy clara qué servicios están comprendidos en los peajes y cuáles no lo están.

También se debe establecer el mecanismo de liquidaciones entre los diferentes propietarios de instalaciones.

2.9. Sobre otros combustibles gaseosos canalizados

Algunos Consejeros consideran que debería de permitirse también el acceso de terceros a las redes de distribución de otros combustibles gaseosos canalizados diferentes al gas natural.

Las condiciones de acceso deberían ser totalmente análogas a las establecidas para el gas natural.

3. CONEXIONES INTERNACIONALES

- *Promover el refuerzo de las conexiones internacionales, particularmente con el resto de Europa.*

En este particular, se deberían activar los proyectos de interconexión con Francia.

4. INFORMACIONES A LA CNE

Además de los puntos señalados anteriormente se debe tener en cuenta, al igual que se propone para los otros sectores, las necesidades de información de la Comisión, al objeto de que ésta pueda ejercer debidamente sus funciones.

La Comisión Nacional de Energía está obligada a guardar sigilo sobre toda aquella información que tenga carácter confidencial.

De entre la información que los diversos agentes del sistema han de aportar a la Comisión ha de figurar la siguiente:

- Las empresas de regasificación, almacenamiento, transporte y distribución, han de suministrar a la Comisión, tanto los datos estructurales como los de uso de sus instalaciones.
- Las empresas propietarias de instalaciones deberán aportar también datos relativos a los costes de las instalaciones: de inversión, operación y mantenimiento, etc.

- Las empresas de distribución deben aportar la relación de clientes cualificados a los que suministran.
- Las empresas comercializadoras deberán aportar todos los datos relativos a procedencia del gas aportado al sistema, calidad, cuotas de mercado, captación de clientes, etc.

La Comisión deberá especificar a cada agente del sistema los requerimientos

**INFORME SOBRE POSIBLES MEDIDAS
LIBERALIZADORAS EN EL
SECTOR ENERGÉTICO**

SECTOR DE PETRÓLEO

RESUMEN DE MEDIDAS PROPUESTAS

1. SEGMENTO DE EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN

- Revisión de fiscalidad para incremento de operadores.

2. SEGMENTO DE LOGÍSTICA

- Plan Logístico Español.
- Reestructuración accionarial de CLH.
- Optimización tarifas CLH.
- Revisión requisitos administrativos para favorecer la actividad.
- Resolución de conflictos de acceso a transporte por la CNE.

3. SEGMENTO DE COMERCIALIZACIÓN

- Eliminación de limitaciones administrativas para la instalación de nuevos operadores.
- Aplicación Reglamento CE nº 2790/1999 y desarrollo reglamentario del mismo incrementando la libertad de elección de los distribuidores.
- Eliminación de barreras para la implantación de gasolineras blancas o en hipermercados.
- Seguimiento de cuotas de mercado por compañías, provincias u otros mercados relevantes y adopción de medidas adecuadas.
- Sistemas de información al consumidor.

4. OTRAS MEDIDAS

- Resolución de conflictos por la CNE.
- Sistema de información a la CNE y Administraciones Públicas.

1. SEGMENTO EXPLORACIÓN Y PRODUCCIÓN

El segmento de exploración y producción de hidrocarburos está completamente liberalizado en España y cualquier compañía puede establecerse en igualdad de condiciones que las actualmente existentes. Sin embargo es necesario buscar medidas que fomenten e incentiven la implantación de nuevos operadores y la entrada de empresas competidoras. Desde el punto de vista del mercado la entrada de nuevos competidores no implicaría ventajas palpables a corto plazo para el consumidor por la propia naturaleza del negocio, pero si a largo plazo como consecuencia del posible incremento de la producción de crudo y gas consecuencia de la mayor actividad exploratoria.

1.1. Estudio de la fiscalidad en actividad de exploración

Revisar la fiscalidad de las empresas que se dedican a la exploración y producción, para intentar atraer el mayor número posible de operadores a nuestro país.

Uno de los parámetros más importantes en la actividad de exploración en todo el mundo es el tratamiento fiscal de la misma. Los estados utilizan este instrumento como modo para incentivar la actividad de las compañías en el país. España como país con escasas reservas probadas debe intentar el establecimiento de compañías que inviertan en exploración y, como consecuencia, en producción. Se hace necesario, por lo tanto, mantener un seguimiento del tratamiento fiscal con objeto de optimizar al máximo esta actividad.

Segmento de refino

No se han detectado medidas liberalizadoras que impliquen una mayor competencia en este segmento.

La actividad de refino está completamente liberalizada en España en todas sus fases (aprovisionamiento, fabricación y venta de productos). Esta actividad es, en todo el mundo, un negocio de pocos competidores ya que requiere importantes inversiones en el establecimiento primero y de mantenimiento de la actividad anual. La tendencia en los países del entorno español (UE) ha sido de cierre de refinerías, principalmente aquellas que no han tenido la capacidad financiera para afrontar la modernización de sus unidades de producción que ha requerido el mercado.

2. SEGMENTO DE LOGÍSTICA

La actividad de logística primaria y capilar está también liberalizada en España, ya que no existe traba legal alguna para establecimiento de nuevos actores en el mercado de transporte de productos. Sin embargo, y dado que la situación actual parte del antiguo monopolio de Campsa si se producen situaciones que, heredadas del marco legal anterior, son susceptibles de ser mejoradas.

En este aspecto cabe destacar la situación de CLH, compañía que detentó en el año 1999 mas del 84% del movimiento de gasolinas y gasóleos en España. Esta sociedad que, al amparo de la legislación vigente, está obligada a transportar el volumen que le sea solicitado siempre y cuando tenga capacidad libre está controlada por las

principales compañías operadoras del mercado español (Repsol, Petronor, Cepsa, BP y Shell). Esta situación podría entenderse que podría favorecer a los socios frente a terceros no representados en el accionariado de CLH.

2.1. Elaboración del Plan Logístico Español

Elaboración de un Plan Logístico Español que asegure el desarrollo equilibrado de la red, teniendo en cuenta a todos los actores implicados. Paralelamente, la Comisión Nacional de Energía recabará toda cuanta información necesite para supervisión del plan.

Dado que la situación logística en España presenta actualmente un déficit de almacenamiento y cuellos de botella en tramos concretos de la red, se hace necesario la elaboración de un Plan Logístico Español.

Este Plan Logístico Español será participado por los operadores sobre la base de su innegable capacidad técnica pero deberá ser supervisado en cada uno de sus aspectos por la Comisión Nacional de Energía. Con ello se garantizará que los parámetros económicos que guían todo Plan no supondrán lagunas en la red logística española que discriminen áreas geográficas o colectivos concretos

El Plan Logístico Español resultante servirá de base para la salida a bolsa de CLH en los términos indicados en el punto 3.2 por lo que deberá aunar los parámetros económicos que guían toda actuación empresarial como único medio de remuneración del capital invertido y el equilibrio de desarrollo de la red logística española. Esta labor supondrá

un importante esfuerzo de análisis y coordinación, tanto de los propios operadores, como de la Comisión Nacional de Energía.

2.2. Reestructuración accionarial de CLH.

Reordenación accionarial de CLH para conseguir que ninguna compañía operadora en el área de refino y comercialización detente una posición de control de la sociedad. Tampoco sería conveniente que el núcleo formado por los operadores anteriormente citados mantenga una participación accionarial de dominio.

Sería conveniente la salida a bolsa de parte de las acciones de CLH para conseguir una reducción de la participación accionarial de las compañías actuales hasta un valor conjunto máximo a determinar. En este proceso de reducción de participación accionarial, los operadores que no detentan participación en la compañía deben tener la oportunidad de acceder a la misma en los porcentajes que se determinen pero sujetos al límite máximo conjunto que se fije.

2.3. Estudio del sistema tarifario de CLH.

Efectuar estudio de optimización de tarifas bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Energía que detecte cualquier mejora posible en este aspecto.

El esfuerzo realizado en los últimos años por CLH para reducir las tarifas de transporte ha sido significativo hasta alcanzar cotas cuyo recorte supondría valores muy pequeños en el precio final de los carburantes en

España. Sin embargo, si es posible revisar las bases y componentes de las tarifas con objeto de optimizar al máximo estos valores.

2.4. Fomento de la instalación de nuevos operadores

Revisar los requisitos administrativos a nivel Estatal, Autonómico y Local para asegurar que no hay impedimento derivado de los mismos.

Actualmente existe una capacidad total de almacenamiento en España que no pertenece a CLH en torno a 1,2 Mm³. Esta capacidad está básicamente centrada en la costa del norte de España y en la costa Mediterránea de Cataluña y Levante abasteciendo a los operadores que se sitúan en la zona. Aunque actualmente no existen trabas para el establecimiento de nuevas terminales o trazados de poliductos, conviene revisar los requisitos administrativos, ya sean a nivel del Estado, Autonómico o Local, para asegurar que no se producen impedimentos debidos a estas causas.

2.5. Transparencia informativa del segmento de logística

Creación y mantenimiento de una base de datos informatizada, con los aspectos más relevantes de la operación del sistema.

Con objeto de dotar al mercado logístico español del máximo de transparencia en todas sus actuaciones, se propone la creación de una base de datos con registros históricos y actualizable de forma diaria, donde se muestren los datos más relevantes de la operación del sistema. Tal es el caso de las tarifas origen – destino en vigor, tipos de descuento por volumen y situación de capacidades junto con indicación

de la previsión a medio plazo. Esta base de datos debería estar soportada informáticamente y ser accesible desde Internet, estando su elaboración y mantenimiento por determinar, bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Energía.

2.6. Potenciar la facultad de resolución de conflictos de la Comisión Nacional de Energía en materia de acceso a instalaciones de transporte y almacenamiento.

Desarrollo reglamentario del procedimiento de comunicación a la Comisión Nacional de Energía, para la resolución de conflictos en materia de acceso a las instalaciones de transporte.

En virtud del Artículo 41 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos y del Artículo 14.2 del Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, que aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, ésta tiene potestad para actuar en los conflictos que se susciten en materia de acceso a las instalaciones de transporte. Esta potestad debe ser desarrollada reglamentariamente en cuanto al procedimiento de comunicación, por lo que se solicita el desarrollo de esta reglamentación.

3. SEGMENTO DE COMERCIALIZACIÓN DE CARBURANTES

La actividad de comercialización de carburantes está también liberalizada en España, ya que no existe traba legal alguna para establecimiento de nuevos actores en el mercado en ninguno de sus aspectos. Sin embargo, se han detectado situaciones que por la evolución del mercado, desde un marco regulado a otro liberalizado, sí son susceptibles de mejora.

3.1. Limitaciones administrativas a la instalación de nuevas estaciones de servicio.

Revisión de los procedimientos de obtención de licencias para eliminar todo tipo de limitaciones administrativas a la instalación de nuevos operadores.

La instalación de estaciones de servicio es una actividad completamente liberalizada en España ya que cualquier persona física o jurídica puede instalar una estación sin mas requisitos que los administrativos oportunos. Es en esta fase dónde pueden aparecer trabas que dificulten la instalación de nuevos operadores.

Se hace necesario revisar si los procedimientos de obtención de licencias a todos los niveles (estatales, autonómicos y locales) son suficientemente ágiles o presentan anomalías en este sentido. También es necesario revisar si las normativas urbanísticas y los propios planes de carreteras y autopistas presentan aspectos que dificulten de alguna forma la ágil tramitación de las licencias necesarias para el inicio de la actividad.

3.2. Revisión de los contratos de abanderamiento

Facultar a la Comisión Nacional de Energía para la resolución de conflictos, suscitados en contratos entre operadores y dotar a ésta de potestad para solicitar cuanta información sea necesaria para cumplir con esta función.

Con fecha 1 de junio, acaba de entrar en vigor el Reglamento CE nº 2790/1999 sobre acuerdos verticales que incide de forma directa en la duración de los contratos de abanderamiento con plazo superior a 5 años. Este grupo de contratos es significativo en España e incide no sólo en los firmados a partir de esta fecha, sino también en los antiguos a partir de 31 de diciembre de 2001.

Es necesario revisar los tipos de contratos actualmente en vigor por parte de cada uno de los operadores, para determinar qué soluciones se pueden aportar a los conflictos que surgirán como desarrollo de este reglamento, y entre otras se podría considerar el derecho de rescate. También es necesario estudiar el impacto que tiene en dichos contratos la modalidad de producto en consignación. Esta modalidad hace actuar al operador como comisionista e implica que el riesgo está asumido por la petrolera pero faculta a ésta para sugerir los precios finales de venta al público.

Por todo lo anterior, se hace necesario facultar a la Comisión Nacional de Energía para la resolución de los conflictos que se susciten al amparo del citado reglamento, para lo cual se le dotará de potestad para solicitar cuanta información necesite, incluyendo los propios articulados contractuales, para el desarrollo de esta función.

3.3. Eliminación de barreras a la instalación de estaciones blancas e hipermercados.

Estudio de posibles limitaciones administrativas o de hecho para la implantación de gasolineras blancas o hipermercados.

La instalación de estaciones de servicio blancas (sin bandera de ningún operador petrolero), así como de los hipermercados, ha resultado ser un elemento de competencia en las áreas en que se han instalado, por lo que es necesario fomentar su presencia.

Es necesario resaltar que se debe tener especial cuidado en asegurar la calidad del producto y servicio en estas instalaciones con los mismos niveles de requerimiento que a cualquier otro operador. También asegurar que no se producirán situaciones de dumping derivadas de la cobertura financiera por el resto de actividades comerciales en el caso de los hipermercados.

3.4. Seguimiento de concentración de cuota de mercado.

Efectuar un seguimiento mensual de las cuotas de mercado por compañías, provincias o los mercados relevantes que se consideren, para detectar las posibles situaciones no deseables de concentración

El seguimiento de la cuota de mercado de cada uno de los operadores en las distintas áreas geográficas es un elemento esencial para determinar el grado de competencia. Este seguimiento se realiza actualmente en dos áreas geográficas (Península - Baleares y Canarias)

vía Dirección General de Política Energética y Minas, por lo que el grado de detalle no es suficiente.

Se propone efectuar un seguimiento mensual de las cuotas de mercado por compañías, provincias o los mercados relevantes que se consideren, para detectar las posibles situaciones no deseables de concentración. Este seguimiento sería efectuado por la Comisión Nacional de Energía dado su ámbito geográfico de actuación.

Posibles acciones encaminadas a paliar situaciones no deseables podrían llegar a ser la prohibición de concentración de cuotas de mercado superiores a ciertos valores o incluso la limitación de instalación de estaciones de servicio de la misma bandera en función de la distancia entre ellas.

3.5. Información al consumidor.

Estudio de sistemas para dotar al consumidor de mayor información

Con objeto de fomentar la competencia, se estudiarán aquellos sistemas que doten al consumidor de la máxima información posible en temas de precios, tanto desde un punto de vista de publicaciones periódicas, como información a la vista en los accesos a ciertas vías de comunicación.

4. OTRAS MEDIDAS

4.1. Dotar a la Comisión Nacional de Energía de mayor facultad para la resolución de conflictos.

Dotar a la Comisión Nacional de Energía de mayor facultad para resolver los conflictos que se susciten en el ámbito de los hidrocarburos líquidos o gaseosos en actividades no reguladas.

Actualmente, la Ley de Hidrocarburos 34/98, sólo reserva esta facultad a los conflictos relativos al acceso de terceros a las redes de transporte. Como resultado de algunas medidas anteriores, se podrán suscitar conflictos que deberán ser revisados desde un punto de vista técnico, económico y legal. La Comisión Nacional de Energía debe, en función de su ámbito de actuación, estar posibilitada para las resoluciones que se susciten.

4.2. Dotar a la Comisión Nacional de Energía de la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Dotar a la Comisión Nacional de Energía de la información necesaria para el control de los mercados y sus operadores.

La obtención de información para el cumplimiento de las funciones de la Comisión Nacional de Energía está reconocida en la Ley 34/98 del

Sector de Hidrocarburos. Por razones de constitución de la Comisión, no se han cubierto aún estas necesidades.

Como medida de apoyo a la liberalización, es necesario dotar a la Comisión Nacional de Energía de la información necesaria para el control de los mercados y sus operadores