

«La Liberalización del mercado del Gas Natural en España»

El servicio de abastecimiento de gas natural en España se está viendo sacudido por un proceso liberalizador que pretende introducir un régimen de competencia intraenergética en el sector con el fin de abaratar su producto final. Este proceso que inicialmente sólo va a permitir elegir suministrador a los grandes consumidores industriales no está exento de riesgos e incertidumbres. La Comisión Nacional de la Energía habrá de dar cumplida respuesta a estos problemas, si se pretende que dicho proceso liberalizador redunde en beneficio del interés general.

Gas naturala hornitzeko zerbitzua Espainian prozesu liberalizatzaile baten menpean dago. Liberalizazio horren helburua arlo horretan energien arteko lehia sortzea da, az-ken produktuaren prezioa merkatzeko asmoz. Prozesu horretan, zeinen arabera hasie-ran industriaren kontsumitzaile handiek bakarrik izango baitute hornitzailea aukeratzeko aukera, hainbat arrisku eta zalantza agertzen dira. Energiaren Batzorde Nazionalak erantzuna eman beharko die arazo horiei, prozesu liberalizatzaile hori interes orokorraren aldekoa izan dadila nahi bada.

The spanish natural gas supply service is being shaken by a liberalizing process which pretend to introduce an intraenergetic competitive regime with the target of reducing the natural gas final prices. This process that initially only allow great consumers to select their natural gas supplier isn't free of risks and uncertainties. The National Energy Commission must resolve these problems, if we want the liberalizing process benefits the public interest.

- 1. Introducción**
 - 2. La introducción de competencia en el mercado español del gas natural**
 - 3. Algunas dudas en torno a la introducción de la competencia en el mercado español del gas natural**
 - 4. Conclusiones**
- Referencias bibliográficas**

Palabras clave: gas natural, liberalización económica, precios de la energía, consumo de energía, regulación, competencia.

Nº de clasificación JEL: H42, L95, Q40, Q41

1. INTRODUCCIÓN

La aprobación el 22 de junio de 1998 de la Directiva 30/1998/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural¹ culmina un largo y tortuoso proceso de debates y discusiones entre la Comisión Europea, los Gobiernos de los distintos Estados miembros, y las compañías suministradoras de gas natural de la Unión Europea.

La norma recoge un acuerdo de mínimos: introduce ciertos mecanismos de competencia en el sector del gas natural en línea con el proceso de reforma del sector operado en el Reino Unido, otorga el derecho de elegir suministrador a los grandes consumidores industriales para

favorecer su competitividad frente a las industrias de otras zonas del Mundo y deja un cierto margen de maniobra a los Estados miembros a la hora de establecer sus políticas gasistas.

El Gobierno español en previsión de estas modificaciones se ha adelantado a la aprobación definitiva de dicha directiva por parte del Parlamento y Consejo Europeos, a través de: i) la aprobación del Real Decreto 1914/1997, de 19 de diciembre, que establece unas nuevas condiciones de acceso de terceros a las instalaciones de recepción, regasificación, almacenamiento y transporte de gas natural (y deroga el Real decreto 2033/ 1996, del 6 de septiembre de 1996) y ii) la presentación en el Congreso de los Diputados de un proyecto de ley sobre el sector de hidrocarburos, que tras su trámite parlamentario ha dado lugar a la Ley

¹ Esta Directiva ha sido publicada en el Diario Oficial Legislativo (D.O.L.) de la Comunidad Europea nº 204 de 21/07/1998.

34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

El presente estudio tiene por objeto proceder a realizar un análisis en profundidad del proceso de liberalización del mercado gasista español.

Para llevar a cabo esta tarea, en la sección primera se analizan los primeros pasos dados para introducir competencia en el sector. En la sección segunda, se exponen las dudas e incertidumbres que la introducción de competencia en el sector nos sugiere. Finalizando el artículo, con una tercera sección en la cual se señalan las principales conclusiones que se derivan del estudio realizado.

2. LA INTRODUCCIÓN DE COMPETENCIA EN EL MERCADO ESPAÑOL DEL GAS NATURAL

La victoria por mayoría simple del Partido Popular (PP) en las elecciones generales del día 3 de marzo de 1996, trajo consigo un nuevo proyecto político en materia de energía. El objetivo prioritario de este proyecto era reducir el coste energético y aumentar la calidad del suministro de energía. Para alcanzar este objetivo el PP consideraba "necesario introducir mayores dosis de competencia en nuestro sistema energético"².

² Vid. Enerpress (1996), "Política energética del PP. Programa elecciones generales 1996", en el nº 184 de la publicación quincenal "Enerpress Actualidad", pp. 3-7.

2.1. Primeras medidas adoptadas para permitir el acceso de terceros a la infraestructura de transporte de gas natural

Para promover la competencia en el sector del gas natural, el primer Gobierno del PP introdujo en la normativa gasista un sistema de acceso de terceros a las redes de gas natural tutelado por la administración y basado en la negociación por las partes de los términos de cada contrato, a través de la aprobación: i) del Real Decreto 1377/1996, de 7 de junio de 1996, de medidas económicas de liberalización³, primero, y ii) del Real Decreto 2033/1996, de 6 de septiembre de 1996, de acceso de terceros a la red nacional de gasoductos y a las plantas de regasificación susceptibles de alimentarla⁴, después.

A partir del día 9 de junio de 1996, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 1377/1996, de 7 de junio de 1996, de medidas económicas de liberalización, cualquier empresa industrial que contratase para su propio consumo una reserva de capacidad de no menos de 1,2 MNm.³/día durante no menos de 24 meses podía solicitar al concesionario de las plantas de regasificación y/o al (a los) concesionario(s) del (de los) gasoducto(s) y/o de la(s) red(es) de distribución de gas natural que correspondiese(n) en cada caso que regasificase y/o transportase(n) el gas natural que ésta le(s) entregaba.

³ Este Real Decreto ha sido publicado en el Boletín Oficial del Estado (B.O.E.) nº 139 de 8/06/1996 y nº 147 de 18/06/1996.

⁴ Este Real Decreto ha sido publicado en el B.O.E. nº 217 de 7/09/1996.

El umbral de consumo establecido para tener derecho de acceso a la infraestructura de transporte de gas natural, reducía este derecho básicamente a las centrales termoeléctricas que utilizasen gas natural como combustible con un alto factor de carga.

Tras más de año y medio de vigencia de este sistema de acceso negociado a la infraestructura de transporte de gas natural - el Real Decreto 2033/1996, que deroga el capítulo II del Real Decreto 1377/1996, esto es, todo lo referido en él al acceso de terceros a las plantas de regasificación, redes de gasoductos y redes de distribución de gas natural, mantiene en sus aspectos esenciales el mismo sistema de acceso negociado de terceros a la infraestructura de transporte de gas natural - ninguna empresa industrial solicitó el acceso a la misma, por lo que el Gobierno procedió a cambiar este sistema de acceso negociado de terceros a la infraestructura de transporte de gas natural por un sistema de acceso regulado a la infraestructura de transporte de gas natural mediante la aprobación del Real Decreto 1914/1997, de 19 de diciembre, que establece unas nuevas condiciones de acceso de terceros a las instalaciones de recepción, regasificación, almacenamiento y transporte de gas natural⁵ (y deroga el Real Decreto 2033/1996, del 6 de septiembre de 1996).

El Real Decreto 1914/1997, de 19 de diciembre, reconoce como clientes "cualificados", los mínimos clientes previstos en el acuerdo político sobre normas para el mercado interior del gas

⁵ Este Real Decreto ha sido publicado en el B.O.E. nº 11 de 13/01/1998.

natural adoptado en el Consejo de ministros de la energía de la Unión Europea del día 8 de diciembre de 1997, esto es, los titulares de centrales de producción de energía eléctrica, los titulares de centrales de producción de calor y energía eléctrica de forma combinada así como los titulares de cualquier otro tipo de instalaciones cuyo consumo unitario anual sea superior a los 25 Mm.³ de gas natural, que efectúen una reserva de capacidad por un período no inferior a 2 años.

Aquella empresa industrial que pretenda utilizar alguno/s de estos servicios -calificados como "básicos" (servicios de regasificación, almacenamiento y/o transporte del gas natural) - deberá dirigirse a la/s empresa/s concesionaria/s de dicho/s servicio/s a fin de suscribir el/los correspondiente/s contrato/s de prestación de servicio.

Al igual que venía sucediendo con las tarifas de venta de gas a los consumidores finales y a las compañías concesionarias de distribución y suministro, desde la entrada en vigor de este Real Decreto 1914/1997 (14 de enero de 1998) los peajes y cánones que el concesionario de la explotación de la infraestructura de transporte de gas natural va a poder cobrar a terceros por los servicios que les presta van a ser fijados por el Gobierno.

El Real Decreto 1914/1997 estipula que estas tarifas, peajes y cánones deben ser establecidas de forma tal que su determinación responda en su conjunto a los siguientes criterios:

- asegurar la recuperación de las inversiones realizadas por los concesionarios en el período de vida útil de las mismas,

- permitir una razonable rentabilidad de los recursos financieros invertidos,
- determinar el sistema de retribución de los costes de explotación de forma que se incentive una gestión eficaz y una mejora de la productividad que deberá repercutir en parte en los usuarios y consumidores finales,
- no distorsionar la competitividad entre el sistema de acceso de terceros y el sistema de tarifas,

Igualmente establece que, con carácter general, los peajes y cánones por los servicios básicos de acceso de terceros a la infraestructura de transporte de gas natural tendrán una estructura binómica, con arreglo a los siguientes términos:

- un término en función de la reserva de capacidad contratada,
- un término en función del volumen, realmente transportado, regasificado o almacenado.

Dichos términos podrán ser función de la distancia origen-destino y, en su caso, de la presión de suministro⁶.

El Gobierno prevé hasta cinco supuestos en los cuales el concesionario podrá denegar el acceso de terceros a la red de transporte de gas natural⁷.

⁶ El anexo del Real Decreto 1914/1997 fija las fórmulas, valores y condiciones de los peajes y cánones correspondientes a cada uno de los servicios a los que tienen acceso los clientes "cualificados" desde el día 14 de enero de 1998.

⁷ Estos supuestos son:

- que el acceso pueda perjudicar la calidad o la normal prestación del servicio,
- que no exista capacidad suficiente disponible durante el periodo contractual propuesto por el contratante,
- que como consecuencia de dicho acceso el concesionario se vea obligado a hacer frente a

En caso de negarse el concesionario de la planta de regasificación y/o almacenamiento y/o transporte de gas natural a prestar el servicio de regasificación, almacenamiento y/o transporte del gas natural (por alguno de los motivos previstos en el Real Decreto), este concesionario deberá comunicar, en el plazo máximo de dos meses a partir de la petición formal de acceso, su negativa razonada tanto al solicitante como a la Dirección General de la Energía del Ministerio de Industria y Energía (MINER).

El solicitante podrá manifestar su disconformidad a la Dirección General de la Energía del MINER, quien previa audiencia de las Partes resolverá en un plazo no superior a 2 meses (en caso de falta de resolución expresa en dicho plazo, se entenderá concedido el acceso)⁸.

compromisos de abono de gas contratado y no retirado, incorporados, a la entrada en vigor del Real Decreto 1914/1997, en sus actuales contratos de aprovisionamiento, o en aquellos otros, nuevos o prórrogas y ampliaciones de los actuales, aprobados expresamente por la Dirección General de la Energía (DGE) del MINER, con el fin de abastecer el mercado nacional,

- que el solicitante no se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones económicas derivadas de contratos anteriores con el concesionario,

- cuando la empresa suministradora del gas directamente o por medio de acuerdos con otras empresas suministradoras, o aquellas a las que cualquiera de ellas esté vinculada, radiquen en un país en el que no estén reconocidos derechos análogos y se considere que puede resultar una alteración del principio de reciprocidad para las empresas a las que se requiere el acceso.

⁸ Cuando sea necesario, para hacer efectivo el derecho de acceso solicitado, pasar por gasoductos competencia de las Comunidades Autónomas, la Dirección General de la Energía del MINER, solicitará informe preceptivo y vinculante a las Comunidades afectadas, comunicando dicha necesidad.

Por otra parte, en situaciones de emergencia motivadas por riesgo de desabastecimiento o en otras situaciones similares por motivos de orden, seguridad y salud públicos, o en la que esté amenazada la seguridad de personas, aparatos, instalaciones o la integridad de la red, el Gobierno podrá adoptar entre otras acciones, medidas de suspensión o modificación temporal de los derechos de acceso de terceros a la infraestructura de transporte de gas natural⁹. Finalmente el Gobierno autoriza al MINER para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Real Decreto 1914/1998.

La ausencia de cambios de hecho en el funcionamiento del sector unido a la necesidad de adecuar el marco regulatorio del sector del gas natural a la Directiva del Consejo y del Parlamento Europeo sobre normas comunes relativas al mercado del gas natural de 22 de junio de 1998 -que recoge las medidas alcanzadas en el acuerdo político adoptado por el Consejo de Ministros de la Energía de la Unión Europea el 8 de diciembre de 1997- ha llevado al Gobierno a proponer la modificación de la reglamentación del sector mediante la presentación de un proyecto de ley sobre el sector de hidrocarburos, que tras su trámite parlamentario ha dado lugar el día 17 de septiembre de 1998, a la nueva Ley del sector de hidrocarburos.

⁹ En relación con tales medidas el Gobierno determinará, el régimen retributivo aplicable a aquellas actividades que se vieran afectadas por las medidas adoptadas, garantizando, en todo caso, un reparto equilibrado de los costes.

2.2. La Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos

Los principales rasgos configuradores del nuevo marco legal básico¹⁰ del sector del gas natural definidos en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos¹¹ son los siguientes:

- Queda derogada la Ley 10/1987 de normas básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en el sector de combustibles gaseosos.
- Las actividades relativas al suministro del gas dejan de tener la consideración de servicio público¹² y pasan a tener la consideración de servicio universal¹³.
- Se definen 5 tipos de agentes en el mercado del gas natural:

1º- Transportistas son los titulares de las instalaciones de regasificación de GNL, transporte o almacenamiento de

¹⁰ La Ley 34/1998 tiene carácter básico de acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.13ª y 25-de la Constitución Española de 1978.

¹¹ Esta Ley ha sido publicada en el B.O.E. nº 241de 8/10/1998.

¹² A la entrada en vigor de la Ley 34/1998(09/10/1998) todas las concesiones para actividades incluidas en el servicio público de suministro de gases combustibles por canalización quedan extinguidas y son sustituidas por autorizaciones administrativas que habilitan a su titular para el ejercicio por tiempo indefinido de las actividades que constituyeran el objeto de las concesiones extinguidas.

¹³ El concepto de servicio universal ha sido desarrollado por las instituciones de la Comunidad Europea. Define un conjunto de exigencias de interés general a las que deberían someterse, en toda la Unión Europea, las actividades de telecomunicaciones, correo o suministro de energía, por ejemplo. Las obligaciones que se derivan del mismo van dirigidas a garantizar, en todas partes, el acceso de todos, en igualdad de condiciones, a determinadas prestaciones de servicios al público de carácter esencial, que habrán de ser atendidos de una manera continua, de calidad y por un precio asequible.

gas natural, y deben: i) disponer de autorización administrativa para la construcción, explotación, modificación y/o cierre de las instalaciones de la Red Básica y redes de transporte de gas natural, ii) estar inscritos en el Registro Administrativo de Instalaciones de Transportistas de gas, iii) suministrar el gas natural que le soliciten otros transportistas así como los distribuidores para abastecer el mercado compuesto por los consumidores no cualificados, iv) mantener unas existencias mínimas de seguridad equivalentes a 35 días¹⁴ de sus ventas firmes a distribuidores para el suministro a consumidores no cualificados, v) diversificar sus aprovisionamientos cuando la proporción de los provenientes de un mismo país sea superior al 60 %¹⁵ y vi) permitir el uso de su infraestructura de transporte de gas natural¹⁶ a los demás transportistas, a los consumidores cualificados y a los comercializadores a cambio del pago de los cánones y tarifas que regularmente apruebe el Gobierno.

2º- Distribuidores son los titulares de las instalaciones de distribución de gas natural, y deben: i) disponer de

autorización administrativa para la construcción, explotación, modificación y/o cierre de las instalaciones de distribución de gas natural¹⁷, ii) estar inscritos en el Registro Administrativo de Distribuidores, Comercializadores y Consumidores Cualificados de combustibles gaseosos por canalización, iii) suministrar gas natural a todo consumidor no cualificado que lo solicite a las tarifas administrativamente aprobadas, iv) realizar las acometidas y el enganche de nuevos usuarios, v) proceder a la medición de los suministros, vi) comprar al precio de cesión al transportista a cuya red estén conectados el gas natural que suministren a los consumidores no cualificados y vii) permitir el uso de sus redes de distribución -a los peajes administrativamente aprobados- a los consumidores cualificados y a los comercializadores¹⁸.

3º- Comercializadores son sociedades mercantiles que, accediendo a las instalaciones de gas natural de terceros, adquieren el gas natural para su venta a los consumidores cualificados o a otros comercializadores y deben: i) disponer de autorización administrativa para comercializar gas, ii) estar inscritos en el

¹⁴ El Ministerio de Industria y Energía podrá aumentar este número de días hasta 60.

¹⁵ El Ministerio de Industria y Energía podrá modificar este porcentaje en función de la evolución de los mercados internacionales de gas natural.

¹⁶ Un transportista podrá, sin embargo, denegar el acceso a su red de transporte de gas natural cuando: i) no tenga suficiente capacidad, ii) tenga dificultades económicas y financieras graves que pudieran derivarse de los contratos de compra obligatoria, y iii) la empresa solicitante del uso de la infraestructura de transporte de gas natural del transportista radique en un país en el que no estén reconocidos derechos de acceso a las redes de transporte de gas natural análogos y la Comisión Nacional de la Energía - atendiendo al principio de reciprocidad - así lo autorice.

¹⁷ Sobre la zona de distribución de gas natural de una concesión que hubiera devenido en autorización, no podrán concederse nuevas autorizaciones para la construcción de instalaciones de distribución durante un período equivalente al tiempo de vigencia de la concesión original con un tiempo máximo de 15 años desde la entrada en vigor de la Ley 34/1998 (09/10/1998), debiendo cumplir, en este período, las empresas autorizadas, las obligaciones de servicio público de desarrollo y extensión de las redes impuestas en virtud de la concesión, salvo saturación de la capacidad de sus instalaciones.

¹⁸ Un distribuidor podrá, sin embargo, denegar el acceso a su red de distribución de gas natural cuando no tenga suficiente capacidad para atender el servicio de transporte de gas natural demandado.

Registro Administrativo de Distribuidores, Comercializadores y Consumidores Cualificados de combustibles gaseosos por canalización, iii) mantener unas existencias mínimas de seguridad equivalentes a 35 días de sus ventas firmes y iv) diversificar sus aprovisionamientos cuando la proporción de los provenientes de un mismo país sea superior al 60 %.

4º- Consumidores cualificados son aquellos consumidores de gas natural que tienen libertad para escoger a quien compren el gas natural, bien a un comercializador al precio libremente pactado por ambas partes, bien directamente (en cuyo caso deben: i) mantener unas existencias mínimas de seguridad equivalentes a 35 días de sus consumos firmes y ii) diversificar sus aprovisionamientos cuando no cuenten con suministros alternativos garantizados de otro combustible y les sea requerido por el Ministerio de Industria y Energía)¹⁹. Las características que deben reunir los consumidores para ser catalogados como cualificados son las siguientes:

- i) desde la entrada en vigor de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos (09/10/1998) realizar un consumo $\geq$ 20 MNm.³/anuales,
- ii) desde el 1-1-2000 realizar un consumo $>$ 15 MNm.³/anuales,
- iii) desde el 1-1-2003 realizar un consumo $>$ 5 MNm.³/anuales,

¹⁹ Al igual que los distribuidores y los comercializadores, los consumidores cualificados también deben estar inscritos en el Registro Administrativo de Distribuidores, Comercializadores y Consumidores Cualificados de combustibles gaseosos por canalización.

iv) desde el 1-1-2008 realizar un consumo $>$ 3 MNm.³/anuales,

v) desde el 1-1-2013 consumir cualquier volumen anual de Gas Natural²⁰.

5º- Consumidores no cualificados son aquellos consumidores de gas natural que obligatoriamente han de comprar el gas natural al distribuidor que opera en su zona a las tarifas que regularmente establece el Gobierno.

- La regasificación, el almacenamiento estratégico, el transporte y la distribución constituyen actividades reguladas.

- Se establece una serie de requisitos formales que las distintas sociedades mercantiles que desarrollen alguna actividad gasista (transporte, distribución o comercialización de gas) deben cumplir. Estos son básicamente los siguientes:

- las sociedades que desarrollen alguna actividad gasista deben llevar su contabilidad de acuerdo con la Ley de sociedades anónimas,
- las sociedades que desarrollen actividades reguladas deben tener como objeto social exclusivo el desarrollo de las mismas sin que puedan realizar actividades de comercialización, y viceversa,
- en un grupo de sociedades pueden desarrollarse actividades incompatibles conforme al apartado anterior, siempre que sean ejercidas por sociedades diferentes,

²⁰ Durante los 3 años siguientes al momento en que un consumidor haya accedido a la condición de cualificado, dicho consumidor podrá optar por seguir adquiriendo el gas al distribuidor a tarifa o adquirirlo de un comercializador en las condiciones libremente pactadas.

- las empresas de gas natural que ejerzan más de una actividad regulada llevarán en su contabilidad interna cuentas separadas para cada una de ellas,
- los transportistas llevarán cuentas separadas de sus operaciones de compra-venta de gas y los distribuidores de su actividad de comercialización,
- las sociedades reguladas: i) pueden, previa autorización de la Comisión Nacional de la Energía (que la Ley crea), tomar participaciones en sociedades que lleven a cabo actividades en otros sectores, ii) deben revestir la forma de sociedad anónima de nacionalidad española o de otro miembro de la Unión Europea con establecimiento permanente en España, y iii) deben llevar contabilidades separadas de todas aquellas actividades que realicen fuera del sector del gas natural y en el exterior²¹.
- Se define como sistema gasista el constituido por: la Red Básica de gas natural (gasoductos de al menos 60 bares, plantas de regasificación y licuefacción de gas natural, almacenamientos estratégicos de gas natural, conexiones de la Red Básica con yacimientos o almacenamientos de gas natural y conexiones internacionales de gas natural), las redes de transporte secundario (gasoductos de entre

16 y 60 bares), las redes de distribución (gasoductos de hasta 16 bares así como los gasoductos que conecten al consumidor final con un gasoducto de la Red Básica o red de transporte secundario) y demás instalaciones complementarias.

- El MINER, a propuesta de los transportistas, y previo informe de la Comisión Nacional de la Energía y del Comité de Seguimiento del Sistema Gasista²² que la Ley crea, es el responsable de aprobar la normativa de gestión técnica del sistema.

- Las tarifas, peajes y cánones (máximos)²³ serán únicos para todo el territorio nacional (sin perjuicio de sus especialidades) y el Ministro de Industria y Energía los fijará de forma tal que:

- aseguren la recuperación de las inversiones realizadas por los titulares en el período de vida útil de las mismas,
- permitan una razonable rentabilidad de los recursos financieros invertidos,
- el sistema de retribución de los costes de explotación incentive una gestión eficaz y una mejora de la productividad que deberá repercutirse en parte a los usuarios y consumidores,
- no producir distorsiones entre el sistema de suministros en régimen de tarifas y el excluido del mismo.

²¹ Las sociedades que a la entrada en vigor de la Ley 34/1998 vinieran realizando actividades:

i) que deban estar separadas contablemente, procederán a hacer efectiva dicha separación contable en el plazo de 1 año desde dicha entrada en vigor,

ii) incompatibles dentro del sector gasista, procederán a la separación jurídica de dichas actividades en el plazo de 2 años desde dicha entrada en vigor.

²² La Ley 34/1998 prevee que el Comité de Seguimiento del Sistema Gasista esté constituido por transportistas, distribuidores, comercializadores y consumidores, y que su organización, composición y funciones sean establecidas reglamentariamente.

- El sistema para la determinación de las tarifas, peajes y cánones se fijará para períodos de 4 años, procediéndose en el último año de vigencia a una revisión y adecuación a la situación prevista para el siguiente período²⁴.

- Durante los 10 años siguientes a la entrada en vigor de la Ley 34/1998 (09/10/1998), las tarifas, peajes y cánones regulados en la misma, incluirán un término de conexión y seguridad del sistema, que será satisfecho por todos los consumidores de gas natural y que tendrá por objeto asegurar una rentabilidad razonable a aquellas inversiones en instalaciones de la Red Básica y de transporte secundario destinadas a dotar de la adecuada seguridad al sistema de gas natural, que hubiesen sido objeto de concesión antes de la entrada en vigor de esta norma.

- Los titulares de concesiones, permisos o autorizaciones para la construcción, modificación o ampliación de instalaciones necesarias para las mismas gozarán del beneficio de expropiación forzosa y ocupación temporal de bienes y derechos que exijan las instalaciones y servicios necesarios, así como la servidumbre de paso y limitaciones de dominio, en los casos que sea preciso para vías de acceso, líneas de conducción y distribución de los hidrocarburos.

²³ Excepcionalmente, el Gobierno podrá establecer precios máximos de gas aplicables por los comercializadores a las ventas realizadas a los consumidores cualificados, cuando la falta de desarrollo del mercado gasista o situaciones de dominio de mercado lo hagan aconsejable.

²⁴ La primera revisión y adecuación del nuevo sistema de peajes, tarifas y cánones se aplicará en un plazo no superior a 2 años contados desde el ejercicio efectivo del derecho de acceso.

- Se crea la Comisión Nacional de Energía como ente regulador del funcionamiento de los sistemas energéticos²⁵. Sus funciones básicas son las siguientes²⁶:

- actuar como órgano consultivo de la Administración en materia energética,
- participar en el proceso de elaboración de los proyectos sobre determinación de tarifas, peajes y retribución de las actividades energéticas,
- informar en los expedientes de autorización de nuevas instalaciones energéticas,
- dictar las Circulares de desarrollo y ejecución de las normas energéticas contenidas en los Reales Decretos y las Órdenes del Ministerio de Industria y Energía que le habiliten de modo expreso para ello,
- inspeccionar, a petición de la Administración competente, las

²⁵ La Comisión Nacional de la Energía se financiará a partir de:

- una cantidad unitaria que a estos efectos se determine para los productos petrolíferos vendidos en el mercado nacional por los operadores al por mayor de productos petrolíferos,
- el recargo que a estos efectos se establezca sobre los peajes o tarifas correspondientes, que en el caso del sector eléctrico tendrán la consideración de coste permanente del sistema.

²⁶ Para llevar a cabo sus funciones la Comisión de la Energía podrá:

- recabar de los sujetos que actúan en los mercados energéticos cuanta información requiera (para lo que dictará Circulares - que se publicarán en el Boletín Oficial del Estado - en las que se expondrá de forma detallada y concreta el contenido de la información que solicita),
- realizar las inspecciones que considere necesarias con el fin de confirmar la veracidad de la información recibida,
- acceder a los registros regulados por la legislación estatal en materia energética.

condiciones técnicas de las instalaciones y el cumplimiento de los requisitos establecidos en las autorizaciones,

- actuar como órgano arbitral en los conflictos que se susciten entre los sujetos que realicen actividades en el sector eléctrico o de hidrocarburos²⁷,
- determinar los sujetos responsables de deficiencias en el suministro a los usuarios proponiendo las medidas a adoptar,
- iniciar los expedientes sancionadores y realizar la instrucción de los mismos cuando sean de la competencia de la Administración General del Estado²⁸.
- velar por la competencia efectiva en los mercados energéticos²⁹,
- informar preceptivamente sobre las operaciones de concentración de empresas o de toma de control de una o varias empresas energéticas por otra que realice actividades en el mismo sector.

²⁷ En relación con el sector gasista, corresponderá a la Comisión de la Energía la resolución de los conflictos que le sean planteados en relación con la gestión del sistema.

²⁸ La Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos, tipifica una serie de acciones y omisiones que constituyen infracciones administrativas que, en función de su gravedad, pueden ser sancionadas con la imposición de multas de hasta 500 millones de pesetas e incluso la revocación o suspensión de la autorización administrativa y la consecuente inhabilitación temporal para el ejercicio de la actividad por un período máximo de un año.

²⁹ Cuando la Comisión Nacional de la Energía detecte la existencia de prácticas restrictivas de la competencia lo pondrá en conocimiento del Servicio de Defensa de la Competencia.

En resumen, la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos tiene por objeto (en materia de gas natural) permitir que se pueda dar en España una progresiva liberalización del mercado del gas natural en sintonía con lo previsto en la Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998.

Un primer efecto de la entrada en vigor de esta ley ha sido la puesta en marcha de una reorganización societaria dentro del Grupo Gas Natural, SDG, S.A., que va a dar lugar a cinco empresas distintas responsables de las distintas áreas de negocio del Grupo: i) Gas Natural Aprovechamientos, S.A. que centralizará la gestión de los contratos de aprovisionamiento, ii) Enagás que se encargará de la explotación de las instalaciones de regasificación, transporte y almacenamiento de gas natural, iii) Gas Natural SDG, S.A., grupo cabecera que agrupará todas las restantes participaciones (incluidas las participaciones en los negocios de producción de electricidad, cogeneración y telecomunicaciones), seguirá gestionando los mercados domésticos comerciales de la Comunidad de Madrid y Cataluña y gestionará el mercado industrial regulado de España, iv) Gas Natural Comercializadora, S.A. que gestionará el mercado industrial no regulado de España y v) Gas Natural Internacional, S.A. que agrupará las participaciones en empresas extranjeras todas ellas en Latinoamérica: Argentina, Colombia, Brasil y México³⁰.

³⁰ Vid. los artículos: i) "Gas Natural segrega su negocio en cinco áreas para competir" en el diario Expansión del día 02/02/1999 pg. 6 y ii) "Gas Natural convierte Enagás en transportista y agrupa sus participaciones internacionales" en el diario Cinco Días del día 02/02/1999 pg. 5

El desigual ritmo previsto -en la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos- para la apertura gradual en el tiempo del mercado del gas natural con relación al ritmo previsto para la introducción de la competencia en el mercado eléctrico -por la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico - ha llevado al Gobierno a corregir esta situación a través de la aprobación del Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, de medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia.

2.3. El Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, de medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia

A través de este Real Decreto-ley 6/1999³¹, el Gobierno ha procurado (en lo que hace referencia al mercado del gas natural) dar un nuevo impulso al proceso liberalizador del mercado del gas natural a través de dos medidas.

Por un lado, ha reducido los consumos anuales mínimos de gas natural necesarios para acceder a la condición de consumidor cualificado, pasando a ser éstos:

- i) desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 6/1999 (18/04/1999) realizar un consumo ≥ 10 MNm.³/anuales,
- ii) desde el 1-1-2000 realizar un consumo > 5 MNm.³/anuales,
- iii) desde el 1-1-2003 realizar un consumo > 3 MNm.³/anuales,
- iv) desde el 1-1-2008 consumir cualquier volumen anual de GN.

³¹ Este Real Decreto-ley ha sido publicado en el B.O.E. nº 92 de 17/04/1999.

Y por otro, ha reducido a 10 años el período máximo durante el cual no se podrán conceder nuevas autorizaciones para la construcción de instalaciones de distribución, en las zonas de distribución de gas natural de una concesión que hubiera devenido en autorización en aplicación de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos.

Con estas medidas el Gobierno pretende: i) por un lado, que no se creen agravios comparativos entre dos sectores productivos que abastecen dos productos energéticos sustitutivos a los consumidores finales y ii) por otro, que todos los consumidores finales de electricidad y gas natural puedan escoger libremente su suministrador de ambas fuentes de energía final desde el día 1 de enero del año 2008.

A medida que la liberalización del mercado del gas natural se vaya extendiendo por España al tiempo que lo hace en otros mercados (petróleo, electricidad, telecomunicaciones, etc.) y países, es de prever que se produzca una redefinición de las estrategias de las compañías energéticas españolas en general, y gasistas en particular, para mejor adaptarse al nuevo entorno competitivo.

Entre estas estrategias - no excluyentes entre sí - cabría destacar las siguientes:

- la proliferación de acuerdos entre las distintas compañías suministradoras de servicios finales (gas natural, derivados del petróleo, electricidad, telecomunicaciones, agua, seguridad, etc.) con el objeto de reducir costes, ofrecer una gama de

servicios más amplia al consumidor final y, de esta forma, poder competir en mejores condiciones frente a las compañías que pretendan incorporarse a sus mercados,

la entrada de las empresas energéticas que tradicionalmente operaban en un único sector en otros mercados en proceso de liberalización (como por ejemplo, la entrada de las compañías gasistas en los mercados eléctrico y de telecomunicaciones, la entrada de las compañías petroleras en el mercado gasista liberalizado o la entrada de las compañías eléctricas en los mercados gasistas y de telecomunicaciones),

la internacionalización de las actividades de las compañías energéticas, en busca de las nuevas oportunidades de negocio que están surgiendo en los distintos países que están abriendo sus mercados a la competencia (como es el caso de los países de América Latina).

3. ALGUNAS DUDAS EN TORNO A LA INTRODUCCIÓN DE LA COMPETENCIA EN EL MERCADO ESPAÑOL DEL GAS NATURAL

La introducción de un régimen de competencia en el mercado del gas natural en España no está exento de riesgos e incertidumbres. Algunos de estos riesgos e incertidumbres son los que a continuación se detallan.

Primero, dado que los yacimientos de gas natural más importantes y próximos a

la Península Ibérica se encuentran en Argelia y que el coste del gas natural es proporcional a la distancia que existe entre el origen y el destino del gas natural, no es de extrañar que Argelia se haya convertido en la principal fuente de abastecimiento de gas natural de España. La liberalización del suministro de gas natural a los grandes consumidores en buena lógica tenderá a acentuar esta tendencia, aumentando de esta forma la dependencia energética de España respecto del gas natural argelino. Si tenemos en cuenta que Argelia presenta una inestabilidad política importante, no parece prudente que esta dependencia energética siga aumentando de forma incontrolada.

Para tratar de limitar este "riesgo país", esto es, el riesgo de que se produzca un desabastecimiento de gas natural provocado por la ruptura del suministro de gas natural argelino, la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos ha previsto que las empresas que importan gas natural mantengan una determinada cantidad de gas natural almacenada como reserva de seguridad (35 días) y cumplan con un nivel mínimo de diversificación de sus suministros de gas natural.

Otras medidas que complementarían las planteadas en la Ley del sector de hidrocarburos podrían consistir en la promoción de: i) una ampliación de la capacidad de almacenamiento de gas natural en España, ii) nuevas interconexiones de gas natural con el resto de Europa vía gasoductos, iii) la ampliación de la capacidad de regasificación de las plantas existentes, o iv) la construcción de una nueva planta de regasificación de gas natural en el norte de España.

Un segundo riesgo, tiene que ver con la vigilancia de que las condiciones de los servicios que presten las compañías que explotan la infraestructura de transporte y distribución de gas natural no sean discriminatorias entre clientes, dado que las compañías pertenecientes al Grupo Gas Natural, SDG, tendrán incentivos a poner trabas a cualquier intento de cambiar de suministrador de gas natural por parte de los consumidores cualificados.

Para tratar de evitar este comportamiento, el Gobierno debería: i) potenciar la política de defensa de la competencia dotando al Tribunal y al Servicio de Defensa de la Competencia de los medios técnicos, humanos y económicos necesarios para poder llevar a cabo con celeridad y rigor la vasta tarea que a dichos organismos les tiene encomendada la Ley 16/1989, de 17 de julio, de defensa de la competencia, ii) dotar a la Comisión Nacional de la Energía de los medios humanos y económicos necesarios para poder llevar a cabo una labor arbitral eficaz entre los intereses de los distintos agentes del mercado del gas natural (deberá poder realizar un seguimiento ágil y riguroso de las condiciones de acceso de terceros a la infraestructura de transporte de gas natural), iii) permitir a los consumidores cualificados participar de forma efectiva en el sistema de control del sector, y iv) analizar el grado de apertura del mercado tras la aplicación de los cánones y peajes máximos establecidos en el Real Decreto 1914/1997, de forma tal que, si éstos no permiten una apertura real del mercado, éste (el Gobierno) proceda a reducirlos.

Un tercer riesgo, puede provenir de la posibilidad de que el Grupo Gas Natural, SDG - hasta finales de 1999 único grupo importador de gas natural en España - para maximizar sus beneficios lleve a cabo una política de subvenciones o subsidios cruzados entre clientes, de forma tal que la reducción del coste medio del gas natural importado -como consecuencia del paulatino aumento de la importación de gas natural argelino a través del gasoducto Magreb-Europa- sólo tenga su reflejo en los precios que cobra a los consumidores móviles, esto es, los clientes que pueden elegir su proveedor de gas natural (grandes consumidores de gas natural) y no lo tenga en los precios que cobra a los pequeños consumidores de gas natural.

Para tratar de evitar este comportamiento, el Gobierno debería: i) llevar a cabo una política de fijación de los precios máximos que pueden imponer las compañías que explotan la infraestructura de transporte y distribución de gas natural (transportistas y distribuidores) a sus clientes de forma tal que las obligue a esforzarse en reducir sus costes de producción y a repartir los ahorros en costes que consigan con todos sus clientes finales, y ii) promover la participación de los principales perjudicados por este comportamiento -los pequeños consumidores finales (clientes cautivos)- en el sistema de control del sector.

En definitiva el Gobierno deberá establecer en el sector todos los controles que sean precisos para que el proceso de liberalización progresiva del suministro de gas natural sea una realidad, no ponga en peligro la

seguridad y calidad del suministro de gas natural y limite al máximo las rentas informacionales (Brousseau, 1995) que obtienen las compañías que explotan la infraestructura de transporte de gas natural en beneficio de los consumidores finales de gas natural.

Por lo tanto, si se pretende alcanzar una liberalización efectiva del mercado del gas natural va a ser necesaria una mayor regulación de las compañías que explotan la infraestructura de transporte de gas natural en régimen de monopolio con relación a la que existía hasta ahora, lo que va a provocar unos mayores costes regulatorios que habrán de ser tenidos en cuenta a la hora de valorar los resultados obtenidos en dicho proceso. En palabras de Smeers (1997; pg. 1): "Más regulación, y no menos, va a ser temporalmente necesaria si se pretende introducir una competencia efectiva en las industrias de red".

4. CONCLUSIONES

El primer Gobierno del Partido Popular surgido de las elecciones generales de marzo de 1996 introduce el primer mecanismo de competencia en el sector del gas natural en España: se trata de un sistema de acceso de terceros a la red de infraestructuras de transporte de gas natural (ATR) negociado y tutelado por el Ministerio de Industria y Energía. Sin embargo, las condiciones exigidas por esta nueva regulación a los posibles aspirantes a clientes "elegibles" son muy difíciles de cumplir: los umbrales de consumo requeridos para poder acceder al derecho de negociar un contrato de

ATR son muy elevados, y están pensados, fundamentalmente, para centrales termoeléctricas que utilicen el gas natural como combustible y tengan un elevado factor de carga.

Tras más de año y medio de vigencia de este sistema de acceso de terceros a la red de transporte de gas natural negociado y tutelado por el Ministerio de Industria y Energía, ninguna empresa solicitó el acceso a la red de transporte de gas natural, lo cual ha llevado al Gobierno a plantear la necesidad de profundizar en la política de apertura del mercado y de liberalización de las estructuras de funcionamiento del sector.

En efecto, en un marco negociado de funcionamiento del mercado, es muy difícil que se produzca de facto el acceso de terceros a las infraestructuras de transporte de gas, ya que las compañías concesionarias de las plantas de regasificación y/o redes de gasoductos y/o redes de distribución de gas natural por las que, necesariamente, ha de discurrir el gas natural que una empresa industrial adquiera de un tercero, al pertenecer al mismo grupo empresarial - Grupo Gas Natural, SDG - que comercializa su propio gas natural en este mercado, maximizan sus beneficios aplicando unos cánones por sus servicios de regasificación y/o transporte a terceros que hacen más caro el precio final del gas natural adquirido por una empresa industrial a un tercero del que le saldría a la misma comprar (directa o indirectamente) el gas natural a Enagás (compañía del Grupo Gas Natural, SDG).

Para tratar de solucionar este problema, el 19 de diciembre de 1997 el

Gobierno, al tiempo que reducía el umbral de consumo anual para tener la consideración de consumidor cualificado, procedió a cambiar este sistema de acceso negociado de terceros a la infraestructura de transporte de gas natural por un sistema de acceso regulado a la misma mediante la aprobación del Real Decreto 1914/1997 que establece unas nuevas condiciones de acceso de terceros a las instalaciones de recepción, regasificación, almacenamiento y transporte de gas natural (y deroga el Real Decreto 2033/1996, de 6 de septiembre de 1996).

Por medio de este Real Decreto 1914/1997 el Gobierno ha establecido unos cánones y peajes máximos que las compañías que explotan la infraestructura de transporte de gas natural pueden cobrar a terceros por los servicios de regasificación, almacenamiento, transporte y distribución de gas natural, y ha definido cuales son los únicos motivos por los cuales las compañías que explotan la infraestructura de transporte de gas natural pueden rechazar el acceso de terceros a ésta.

El proceso de liberalización del suministro de gas natural en España se ha completado recientemente con la aprobación de la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos y el Real Decreto-ley 6/1999, de medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia que transponen la Directiva 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural.

La Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos (que ha sido modificada por

el Real Decreto-ley 6/1999, de medidas urgentes de liberalización e incremento de la competencia) diseña un nuevo marco de funcionamiento del mercado del gas natural en el que van a poder operar cinco tipos de agentes distintos: transportistas, distribuidores, comercializadores, consumidores cualificados y consumidores no cualificados, reduce el umbral de consumo anual de gas natural que han de realizar los grandes consumidores para acceder a la consideración de consumidores cualificados, prevee una progresiva reducción temporal de este umbral de consumo anual de gas natural para poder acceder a la catalogación de consumidor cualificado y crea un organismo regulador de los mercados de la electricidad y los hidrocarburos - la Comisión Nacional de la Energía - cuyas funciones básicas son: i) participar en el proceso de elaboración de los proyectos sobre determinación de tarifas, peajes y retribución de las actividades energéticas, ii) actuar como órgano arbitral en los conflictos que se susciten entre los sujetos que realicen actividades en el sector eléctrico o de hidrocarburos, y iii) velar por una competencia efectiva en los mercados energéticos.

Estas medidas legales para la liberalización del mercado del gas natural en España constituyen condiciones necesarias pero no suficientes para que la misma se produzca. Si se pretende que todos los consumidores finales se beneficien por igual de este proceso, el Gobierno deberá adoptar algunas medidas complementarias para que la liberalización del mercado del gas natural pueda ser una realidad, no ponga en peligro la seguridad y calidad del

suministro y reduzca al máximo las rentas informacionales que obtienen las compañías que explotan la infraestructura de transporte y distribución de gas natural.

Entre estas medidas complementarias cabría destacar las dirigidas a:

- i) facilitar la construcción de nuevas interconexiones de gas natural con el resto de Europa vía gasoductos,
- ii) aumentar la capacidad de almacenamiento de gas natural en España,
- iii) facilitar la construcción de una nueva planta de regasificación de gas natural licuado en el norte de España,
- iv) dotar a la Comisión Nacional de la Energía de los medios técnicos, humanos y económicos necesarios para poder llevar a cabo un riguroso control de las condiciones

de acceso de terceros a la infraestructura de transporte y distribución de gas natural,

- v) imponer a las empresas que explotan la infraestructura de transporte y distribución de gas natural unas tarifas, peajes y cánones que las obliguen a esforzarse en reducir sus costes de producción y a repartir los ahorros en costes que consigan con todos sus clientes finales, y
- vi) constituir un organismo de defensa de los intereses de los consumidores finales de gas natural que permita a la Comisión Nacional de la Energía tener un conocimiento inmediato y fiable del cumplimiento de las obligaciones de servicio público que las empresas autorizadas para suministrar gas natural proveen a sus clientes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AYOUB, A. (1998) "La liberalisation des marchés de l'énergie", *Revue de l'Énergie*, n.º 499, pp. 477-483, Les Éditions Techniques et Économiques, París.
- BEZZINA, J. y POUDOU, J. C. (1998) "Régulation et organisation industrielle gazière", *Revue de l'Énergie*, n.º 499, pp. 408-419, Les Éditions Techniques et Économiques, París.
- BOITEUX, M. (1996) "Concurrence, régulation, service public", *Futuribles*, n.º 205, pp. 39-58, Nantes.
- BROUSSEAU, E. (1995) "Les apports de l'analyse économique des contrats à la mise en oeuvre des politiques industrielles", *Revue d'Économie Industrielle*, n.º 71, pp. 181-198, Les Éditions Techniques et Économiques, París.
- GALLEGO ANABITARTE, A. y RODRÍGUEZ de SANTIAGO, J. M. (1999) "La nueva regulación del mercado del gas natural", *Revista de Administración Pública*, n.º 148, pp. 41-60, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- ENERPRESS (1996-1999) *Enerpress actualidad*, publicación quincenal de Enerpress, S.A., Madrid.
- HELM, D. y JENKINSON, T. (1998) *Competition in regulated industries*, Oxford University Press, Oxford.
- I.E.A. / O.E.C.D. (1998) *Natural gas pricing in competitive markets*, Servicio de Publicaciones de la O.C.D.E., París.
- LOBO, J. (1998) "El nuevo mercado del gas: razones para una regulación en competencia", *Economía Industrial*, n.º 321, pp. 81-86, Ministerio de Industria y Energía, Madrid.
- NAVARRO, L. J. (1998) "El desarrollo del mercado gasista en la ley del sector de hidrocarburos: algunos comentarios", *Economía Industrial*, n.º 321, pp. 59-64, Ministerio de Industria y Energía, Madrid.
- PERCEBOIS, J. (1999), "The gas deregulation process in Europe: economic and political approach", *Energy Policy*, n.º 27, pp. 9-15, Elsevier Science Ltd., Londres.
- RASINES GARCÍA, L. A. (1998a), *El gas natural en España: del monopolio a la competencia*, Tesis Doctoral, U.P.V./E.H.U., Bilbao.
- RASINES GARCÍA, L. A. (1998b), "La liberalización del mercado del gas natural: del monopolio a un régimen de competencia", *Economía Industrial*, n.º 321, pp. 81-90, Ministerio de Industria y Energía, Madrid.
- SMEERS, Y. (1997), "Computable equilibrium models and the restructuring of the european electricity and gas markets", *The Energy Journal*, n.º 4, volumen 8, pp. 1-31, Cleveland.
- STERN, J. P. (1998), *Competition and liberalization in european gas markets*, The Royal Institute of International Affairs, Londres.
- TERZIAN, P. (1998), *Le gaz naturel*, Económica, París.