

REGULACIÓN DEL SECTOR DEL GAS NATURAL EN ESPAÑA Y EN LA UE

EL MARCO NORMATIVO GENERAL

Gran parte de la legislación vigente en la actualidad en el sector de gas natural en España es resultado de la transposición de la **Directiva 98/30/EC**, que establecía una serie de normas comunes para todos los Estados miembros de la Unión Europea con el principal objetivo de sentar las bases para la liberalización ordenada de los sectores gasistas, basada en los principios de separación de actividades y acceso libre y no discriminatorio a las redes por parte de todos los operadores.

En el año 2003, con la publicación de la conocida como Segunda Directiva del Gas (**Directiva 2003/55/CE**), se avanzó en la liberalización efectiva y la apertura a la competencia de los mercados nacionales del gas, contribuyendo así a avanzar en la creación de un verdadero mercado interior del gas en la Unión Europea. En la práctica, esta Directiva establecía que a partir del 1 de julio de 2004 los consumidores industriales (y a partir del 1 de julio de 2007 los consumidores domésticos) podrían elegir libremente a su proveedor de gas. Adicionalmente, esta Directiva introdujo normas destinadas a reforzar el libre acceso a las redes y otras infraestructuras (por ejemplo de gas natural licuado), la seguridad del suministro¹ y la protección a los consumidores.² La Directiva considera el suministro de gas como un servicio de interés general, por lo que contempla la posibilidad de que los Estados miembros impongan obligaciones de servicio público a las empresas para garantizar la seguridad del abastecimiento, los objetivos de cohesión económica y social, la regularidad, la calidad y el precio del suministro y la protección del medio ambiente. El plazo para la transposición en los Estados Miembros de las medidas contenidas en esta Directiva concluye el 3 de marzo de 2011.

En 2009 se aprobó la **Directiva 2009/73/CE**, que modifica la Directiva 2003/55/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, y cuyo objetivo es dar un impulso definitivo a la creación del mercado interior de energía a través de los siguientes principios: (a) separación efectiva de las actividades de producción y suministro de la gestión de las redes de transporte, bien sobre la base de la separación de propiedad o bien a través de un gestor de la red independiente, (b) el aumento de las competencias y la independencia de los reguladores nacionales, que deberán cooperar a través de una agencia de cooperación de los reguladores de la energía (ACER), con capacidad para para tomar

¹ De acuerdo con la Directiva, en cada Estado miembro se nombrarían gestores de redes de transporte y de redes de distribución y gestores de otras infraestructuras, cuya misión sería la explotación, el mantenimiento y el desarrollo de todas las infraestructuras gasistas. Los gestores de infraestructuras están obligados a garantizar la seguridad, la fiabilidad, la eficacia y la interconexión de las instalaciones, respetando el medio ambiente y el libre acceso de los terceros a las infraestructuras, basado en tarifas reguladas públicas.

² En concreto, la Directiva establece normas mínimas comunes para garantizar un alto nivel de protección de los consumidores (como el derecho a cambiar de proveedor, a transparencia en las condiciones de los contratos, a información general, a instrumentos para solucionar los conflictos, etc.). Además, introduce medidas para garantizar una protección adecuada de los consumidores más vulnerables (por ejemplo, evitando la interrupción del suministro de gas en determinados supuestos).

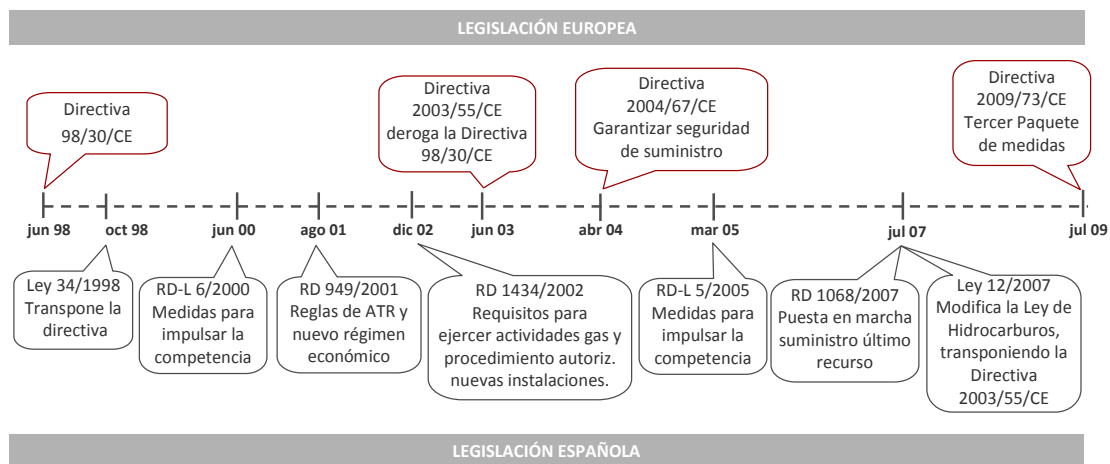
decisiones vinculantes e imponer sanciones, (c) la creación de un gestor supranacional de redes de transporte (ENTSO-G) y (d) la mejora del funcionamiento del mercado de gas y, en concreto, una mayor transparencia y el acceso libre efectivo a las instalaciones de almacenamiento y a los terminales de GNL.

EL MARCO NORMATIVO EN ESPAÑA

En general, la regulación del sector gasista español se ha centrado desde el año 1998 en los objetivos de alcanzar la completa liberalización del mercado minorista de gas natural y de desarrollar un marco regulatorio estable que incentive el desarrollo de nuevas infraestructuras gasistas para hacer frente al crecimiento de la demanda y favorezca la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento de gas, dada la escasa producción autóctona³. (Ver [El proceso de liberalización de los sectores energéticos.](#))

Los principios que recoge la Directiva 98/30/EC (ver la sección anterior) fueron incorporados a la legislación española a través de la **Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos** (Ley de Hidrocarburos o LHC), que ha sido complementada y modificada por posteriores desarrollos legislativos. En el siguiente gráfico se muestran los desarrollos legislativos, nacionales y comunitarios, que han guiado la evolución de la regulación del sector gasista desde 1998.⁴

Gráfico 1. Legislación básica del sector gasista en España



Fuente: BOE y Diario Oficial de la Unión Europea

La Ley de Hidrocarburos estableció las bases de una nueva organización del sistema gasista, hasta ese momento basada en un monopolio en el que el grupo Gas Natural SDG desempeñaba todas las actividades de la industria del gas natural.⁵ Los principios en los que se basa la reforma introducida por

³ Para ver las instituciones gasistas en España ver "[Normativa básica e instituciones eléctricas españolas](#)".

⁴ Hasta 1998, la principal norma reguladora del sector era la Ley 10/1987, de 15 de junio, de disposiciones básicas para un desarrollo coordinado de actuaciones en materia de combustibles gaseosos.

⁵ El grupo Gas Natural SDG, a finales de los años 90, se encontraba integrado verticalmente y desempeñaba desde la actividad de aprovisionamiento de gas mediante GNL o gasoducto internacional, pasando por la regasificación y transporte por gasoductos de

la LHC son (a) la **separación de actividades reguladas y actividades en libre competencia**, (b) el **libre acceso de terceros a las infraestructuras gasistas**, (c) establecimiento de **tarifas de acceso reguladas**, (d) **liberalización total del comercio mayorista y progresivo en el sector minorista**, y (e) regulación de **existencias mínimas de seguridad y de carácter estratégico**.

La Ley de Hidrocarburos fue modificada en 2007 a través de la Ley 12/2007, de 2 de julio, que traspuso los principales cambios introducidos en la normativa de la Unión Europea por la Directiva 2003/55/EC para impulsar la creación de un mercado interior de energía competitivo: (a) reordenación de las **competencias de las distintas autoridades reguladoras**, (b) **desarrollo de la normativa que regula el acceso** a las redes, (c) la **separación funcional** de actividades reguladas, (d) regulación de la actividad de **suministro de último recurso**, (e) creación de la **Oficina de Cambios de Suministrador** y (f) establecimiento de un **calendario de adaptación del sistema tarifario de suministro de gas natural y de aplicación del suministro de último recurso**.

ACTIVIDADES REGULADAS Y ACTIVIDADES EN LIBRE COMPETENCIA

Al igual que en el caso del sector eléctrico, la LHC tiene en cuenta que **algunas actividades en el sector gasista están sujetas a significativas economías de escala** y pueden considerarse monopolios naturales. Estas actividades (regasificación, almacenamiento básico, transporte y distribución) se encuentran sujetas a un esquema de ingresos regulados, mientras que actividades como el aprovisionamiento y la comercialización de energía se desarrollan en un régimen de libre competencia. (Ver [Actividades reguladas](#))

Con el objetivo de asegurar un comportamiento no discriminatorio entre los usuarios de las redes y de clarificar el papel desempeñado por cada agente, **la LHC obligó a una separación jurídica dentro del mismo grupo empresarial de las actividades reguladas y las actividades de comercialización y aprovisionamiento**.

Adicionalmente, estableció la obligación de proceder a una **separación contable de las diferentes actividades reguladas (regasificación, almacenamiento, transporte y distribución) desempeñadas dentro de un mismo grupo**. La Ley 12/2007 incidió aún más en este aspecto reforzando la separación de las actividades reguladas y liberalizadas, mediante el establecimiento de la obligación de proceder a una separación no sólo jurídica, sino también funcional, lo que obligaba a que las empresas con activos de red funcionen de manera independiente del resto de empresas del grupo empresarial en el que estén integradas. Esta nueva norma propició la separación del transportista principal y el Gestor Técnico del Sistema, creando una unidad orgánica específica que desempeña las funciones de GTS.⁶

alta presión hasta su distribución por gasoductos de baja presión al consumidor final. De esta forma, exceptuando la presencia de pequeñas distribuidoras localizadas en País Vasco y Aragón, el grupo Gas Natural SDG conformaba en 1998 un monopolio en el suministro de gas.

⁶ Para potenciar la independencia del Gestor Técnico del Sistema se limita la participación accionarial del anterior transportista y gestor del sistema Enagás a un máximo de un 5%, restringiendo los derechos políticos de los accionistas a un máximo de un 3%

El papel de cada uno de los **sujetos participantes** en el sistema gasista queda establecido en la Ley de Hidrocarburos:

- Los **transportistas** son sociedades autorizadas para la construcción, operación y mantenimiento de instalaciones de regasificación de gas natural licuado, de transporte o de almacenamiento básico de gas natural.⁷
- El **Gestor Técnico del Sistema** opera y gestiona la red básica y las redes de transporte secundario y de mantener las condiciones para la operación normal del sistema.
- Los **distribuidores** construyen, operan y mantienen instalaciones de distribución destinadas a situar el gas en los puntos de consumo, pudiendo construir, mantener y operar, además, instalaciones de la red de transporte secundario.⁸
- Los **comercializadores** son sociedades que, accediendo a las instalaciones de terceros, adquieren el gas natural para su venta a los consumidores, a otros comercializadores o para realizar tránsitos internacionales.
- Los **consumidores finales** adquieren gas para su propio consumo y tendrán derecho a elegir suministrador. Si incorporan gas en el sistema para su propio consumo se denominan **Consumidores Directos en Mercado**.
- La **Oficina de Cambios de Suministrador** es la sociedad responsable de la supervisión de los cambios de suministrador de los consumidores finales.

Debido que no tiene sentido económico duplicar las redes de transporte y distribución y otras infraestructuras, el marco normativo vigente favorece el desarrollo de la competencia en las actividades de aprovisionamiento y suministro de energía garantizando el libre acceso a las redes y a otras infraestructuras, que son consideradas como monopolio natural.

La Ley 34/1998 y el Real Decreto 949/2001 establecen que **tanto los transportistas como los distribuidores tienen el deber de permitir el acceso transparente, objetivo y no discriminatorio de terceros a sus instalaciones** a cambio de una contraprestación económica por el uso de dichas instalaciones, determinada por las tarifas y cánones de acceso. A diferencia de la normativa europea, que solo reconoce el derecho de acceso regulado a los gasoductos (de transporte y distribución) y a las

(1% si la empresa realiza actividades gasistas) y estableciendo la suspensión del derecho de voto de las acciones que se posean excediendo la anterior limitación.

⁷ El sistema gasista incluye todas las instalaciones de la red básica, las redes de transporte secundario, las redes de distribución, los almacenamientos no básicos y el resto de instalaciones complementarias. La red básica de gas natural está integrada por gasoductos de transporte primario de gas natural a alta presión (presión máxima de diseño igual o superior a 60 bares), las plantas de regasificación de gas natural licuado y las plantas de licuefacción de gas natural, los almacenamientos básicos de gas natural, las conexiones de la red básica con yacimientos de gas natural o con almacenamientos y las conexiones internacionales del sistema gasista español. Las redes de transporte secundario están formadas por gasoductos con presión máxima de diseño entre 16 y 60 bares.

⁸ Las redes de distribución comprenderán los gasoductos con presión máxima de diseño igual o inferior a 16 bares y aquellos otros que, con independencia de su presión máxima de diseño, tengan por objeto conducir el gas a un único consumidor partiendo de un gasoducto de la Red Básica o de transporte secundario.

plantas de regasificación, la regulación española extiende este derecho también a los almacenamientos subterráneos.⁹

El **acceso a las infraestructuras gasistas** se lleva a cabo a través de un proceso que consta de las siguientes fases: (1) solicitud de acceso a las redes a través de peticiones formales de reserva de capacidad que serán evaluadas por el Gestor Técnico del Sistema, que podrán ser denegadas en caso de falta de capacidad disponible, (2) firma de contratos de acceso a las instalaciones con los titulares de las mismas (y, en el caso del almacenamiento subterráneo, con el Gestor Técnico del Sistema) y (3) abono de los peajes y cánones regulados correspondientes.

EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL SISTEMA GASISTA

Además de regular el acceso de terceros a las infraestructuras gasistas en los términos expuestos en la LHC, el **Real Decreto 949/2001 sentó las bases del régimen económico del sector gasista**, estableciendo un sistema económico integrado del sector de gas natural para las actividades reguladas, retribuidas con cargo a las tarifas, los peajes y los cánones regulados. El RD 949/2001 expone, también, los criterios básicos para la retribución de las actividades reguladas y para la fijación de los peajes y tarifas que pagan los sujetos por el acceso a y uso de las instalaciones gasista.

Según estos criterios, la retribución de las actividades reguladas se sufragará mediante la recaudación procedente de los precios regulados por el uso de las infraestructuras (peajes y cánones).¹⁰ Dado que no tienen por qué coincidir las empresas que recaudan la facturación, tanto por tarifas como por peajes y cánones, con la retribución reconocida a cada empresa transportista y distribuidora, el RD 949/2001 estableció un sistema de liquidación de las actividades reguladas.

Los criterios establecidos para la retribución de las actividades reguladas se basan en los principios de (a) **recuperación de las inversiones realizadas, permitiendo una rentabilidad razonable**, (b) introducción de **incentivos para que las compañías realicen una gestión eficiente** de las infraestructuras y de los servicios regulados y (c) **evitar distorsiones entre el sistema de suministro a tarifa¹¹ y el de peajes**.

⁹ El Real Decreto 949/2001 estableció la regulación básica relativa al acceso de terceros a las instalaciones gasistas. El método de asignación de la capacidad de transporte establecido por esta norma fue la asignación por orden cronológico de solicitud, “first come, first served”, que sigue vigente en el acceso a las plantas de regasificación y puntos de entrada al sistema de transporte. En el caso de los almacenamientos subterráneos, dada la escasez de almacenamiento actual, se ha cambiado el criterio de “orden de solicitud” por un “criterio de reparto anual” de la capacidad de manera proporcional a las obligaciones de almacenamiento estratégico de cada operador. El resto de la capacidad de almacenamiento se subasta y se asigna al mejor postor.

¹⁰ Entre los peajes y cánones vigentes se incluyen el peaje de regasificación, el peaje de descarga de buques, el peaje de carga de cisternas, el peaje firme de transporte y distribución, el canon de almacenamiento subterráneo, el canon de almacenamiento de GNL y precios regulados por otros servicios: peaje de trasvase de GNL a buques, peaje de tránsito internacional, peaje interrumpible de transporte y distribución y peajes para contratos de acceso con duración inferior a un año.

¹¹ Desde el 1 de julio de 2008 se sustituye el suministro a tarifa por el suministro de último recurso.

GARANTÍA DE SUMINISTRO Y PLANIFICACIÓN DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Teniendo en cuenta la elevada dependencia del sector gasista español de aprovisionamientos procedentes del exterior y la consideración del suministro de gas natural como servicio de interés general, desde el año 1998 la regulación española ha prestado especial atención al objetivo de **garantizar el suministro de gas**, para lo que ha establecido obligaciones por parte de los agentes de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad y de diversificación de los aprovisionamientos.¹²

En el primer caso, **tanto los comercializadores como los consumidores directos en mercado que no suministren de ningún comercializador deberán mantener unas existencias mínimas de seguridad de 20 días equivalentes de sus ventas firmes en España** (en el caso de los consumidores directos, expresadas en días equivalentes de sus consumos firmes en la parte no suministrada por un comercializador). En cuanto a la obligación de diversificación del suministro, tanto los comercializadores como los consumidores directos con una cuota de mercado superior al 7% deberán diversificar sus aprovisionamientos cuando en la suma de todos ellos la proporción de los provenientes de un mismo país sea superior al 50%.

Por otra parte, dada la importancia del suministro de gas y la necesidad de adecuar las infraestructuras del sistema a las crecientes necesidades de la demanda, **la Administración establece un régimen de planificación al que están sometidas las distintas infraestructuras del sistema gasista** que tiene como objetivo proporcionar un marco legal que asegure el correcto desarrollo de las infraestructuras.¹³ Hasta el momento, se han elaborado dos documentos de planificación conjuntos para los sectores de electricidad y gas: el primero abarcaba el periodo 2002-2011 y el segundo, el periodo 2008-2016.

EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR GASISTA

En Europa, la década de los noventa fue un período en el que se produjo, en algunos países, un impulso a los procesos de liberalización de algunos sectores de la economía que habían estado sujetos a estructuras de monopolio, bien por el predominio de condiciones de monopolio natural, o bien por la existencia de monopolios legales. En el caso concreto del sector gasista, la publicación de la Directiva 98/30/CE supuso el primer paso hacia su liberalización.

¹² La Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES) es la encargada de llevar a cabo la inspección y control de las obligaciones de mantenimiento de existencias y de diversificación del suministro.

¹³ Esta planificación es realizada por el Gobierno, con la participación de las Comunidades Autónomas, y tiene carácter vinculante en lo que se refiere a “las instalaciones integrantes de la red básica de gas natural, a la red de transporte secundario, a la determinación de la capacidad de regasificación total de gas natural licuado necesaria para abastecer el sistema gasista, a las instalaciones de almacenamiento de reservas estratégicas de hidrocarburos líquidos y de almacenamiento básico de gas natural, a las instalaciones de transporte secundario y a la determinación de criterios generales para el establecimiento de instalaciones de suministro de productos petrolíferos al por menor, teniendo en estos casos carácter obligatorio para la garantía de suministro de hidrocarburos”. Más información en la [página de Internet del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio](#).

Esta Directiva establecía, como medida más relevante en relación con la liberalización del mercado, la obligación de que los Estados miembros abrieran sus respectivos mercados minoristas a la competencia, indicando un calendario para que los consumidores pudieran, de forma gradual, elegir su suministrador. La Directiva 2003/55/CE aceleró el proceso de liberalización del mercado del gas, fijando el 1 de julio de 2007 como fecha límite para que todos los consumidores en la Unión Europea pudieran elegir su suministrador con total libertad.

La normativa española ha sido una de las pioneras en el ámbito europeo en el impulso a la liberalización del mercado de gas natural. El 1 de enero de 2003, España se situó a la cabeza de la Unión Europea, al alcanzar la plena liberalización de los mercados minoristas de electricidad y gas natural, superando ampliamente los requisitos y plazos impuestos a los Estados miembros por las distintas Directivas. La consecución de la plena elegibilidad de todos los consumidores en el sector gasista siguió un proceso gradual, como muestra la siguiente tabla.

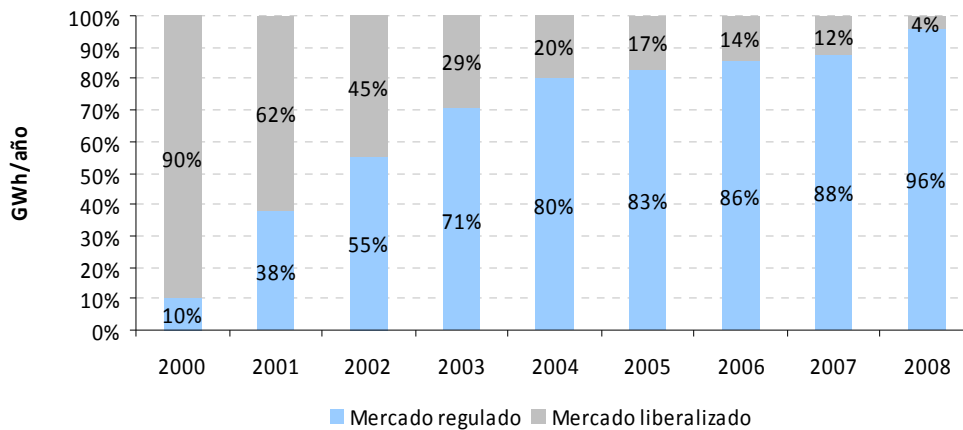
Tabla 1. Calendario elegibilidad para los consumidores de gas

Norma	Fecha de efecto	Umbral de elegibilidad (consumo anual)	Nivel de apertura del mercado (% consumo)
Ley 34/1998	01/01/1999	20 Mm ³ (N)/año	45%
RDL 6/1999	01/04/1999	10 Mm ³ (N)/año	60%
RDL 6/1999	01/01/2000	5 Mm ³ (N)/año	68%
RDL 6/2000	25/06/2000	3 Mm ³ (N)/año	73%
RDL 6/2000	01/01/2002	1 Mm ³ (N)/año	79%
RDL 6/2000	01/01/2003	Todos los consumidores	100%

Fuente: Comisión Nacional de Energía

Aunque el año 2003 fue el primer año de liberalización plena en el sector gasista, la evolución del traspaso de clientes del mercado regulado al mercado liberalizado fue gradual. Como se aprecia en el Gráfico 2, desde el año 2000 el consumo de los clientes de gas natural acogidos al mercado liberalizado (a través de una comercializadora) ha experimentado un aumento gradual, alcanzando el 96% del total en el año 2008. En la actualidad, únicamente una fracción muy pequeña de la energía está sujeta a tarifas reguladas (la Tarifa de Último Recurso –ver la siguiente sección).

Gráfico 2. Evolución de la proporción del consumo en los mercados libre y regulado



Fuente: Comisión Nacional de Energía

EL SUMINISTRO DE ÚLTIMO RECURSO

Una vez alcanzada la plena elegibilidad de todos los consumidores gasistas, el siguiente paso para la total liberalización del mercado supone la **progresiva desaparición de las tarifas y la consiguiente reducción del volumen de energía que se consume en el mercado regulado**.

Tras la implantación de plena elegibilidad para todos los consumidores gasistas en el año 2003, una gran parte de los consumidores de gas natural en España disponía de dos modalidades de suministro: (a) un suministro regulado por el distribuidor al que estaba conectado (pagando una tarifa “integral” que, en teoría, incluye todos los costes de suministro), y (b) un suministro competitivo o de mercado (contratando la energía a un precio y con unas condiciones libremente pactados con comercializador, a los que se sumaban los peajes y cánones de acceso a las redes).

La Ley 12/2007, de 2 de julio, preveía la **desaparición del suministro por el distribuidor a partir del 1 de julio de 2008 y la puesta en marcha del Suministro de Último Recurso (SUR) para consumidores con niveles de consumo anual y presiones de suministro por debajo de ciertos umbrales**. Bajo este esquema de suministro, cuyo objetivo, de acuerdo con la Directiva 2003/55/EC, es garantizar el suministro a determinados consumidores, los consumidores elegibles pueden optar por consumir gas natural a precios regulados por el Gobierno (las Tarifas de Último Recurso).

En España, se reguló, a través de la Ley 12/2007 y de otras disposiciones adicionales, la **figura de los Comercializadores de Último Recurso (CUR)**¹⁴, **entidades encargadas del suministro a Tarifa de Último Recurso (TUR)**, que es el precio máximo establecido por la Administración para el suministro de gas, al

¹⁴ Ver [lista de CUR](#) en la página de la CNE



que podrán acogerse los consumidores con niveles de menor consumo (pequeña industria, consumidor doméstico y comercial).

Las TUR se calculan de forma aditiva según la metodología publicada en la Orden ITC/1660/2009 incluyendo todos los costes derivados del acceso a las redes, de la adquisición de energía y un margen por la gestión comercial que realizan los CUR).

La normativa española estableció un calendario para la reducción progresiva del número de consumidores con derecho a acogerse a la TUR. **Desde el 1 de julio de 2009, solo pueden acogerse a la TUR aquellos consumidores conectados a gasoductos con presión inferior o igual a 4 bares y con consumos anuales inferiores a 50.000 kWh.**

EL MERCADO IBÉRICO DE GAS NATURAL (MIBGAS)

El 8 de marzo de 2007, el Ministro de Industria, Turismo y Comercio de España y el Ministro de Economía e Innovación de Portugal firmaron el ***"Plan para compatibilizar la regulación del sector energético entre España y Portugal"***, que significaba el primer paso para la creación y desarrollo del mercado ibérico del gas natural (MIBGAS).

Los principales objetivos del **Mercado Ibérico del Gas Natural (MIBGAS)**, que supondrá la unificación en la práctica de los mercados gasistas de Portugal y España, son el incremento de la seguridad de suministro a través de la integración y coordinación de ambos sistemas gasistas y del refuerzo de las interconexiones, el aumento del nivel de competencia y la armonización y racionalización del marco regulatorio del sector gasista en los dos países.

El 8 de enero de 2008 la CNE y el ERSE presentaron una propuesta de ***"Modelo de Organización y Principios de Funcionamiento del Mercado Ibérico del Gas"*** que sirve como marco de referencia para el futuro desarrollo de este mercado. En la actualidad, el MIBGAS se encuentra todavía en fase de propuesta y de desarrollo, en contraste con el MIBEL (Mercado Ibérico de la Electricidad), que se encuentra en fase de operación.