

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO

14562 *Resolución de 10 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de julio de 2025, por el que se determina la obligación de presentar ofertas de compra y venta a los operadores dominantes en el sector del gas natural.*

El Consejo de Ministros en su reunión del día 1 de julio de 2025, a propuesta de la Vicepresidenta Tercera del Gobierno y Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, ha adoptado el acuerdo por el que se determina la obligación de presentar ofertas de compra y venta a los operadores dominantes en el sector del gas natural.

De acuerdo con lo dispuesto en el apartado quinto del mismo, se dispone su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» como anexo a la presente resolución.

Madrid, 10 de julio de 2025.—El Secretario de Estado de Energía, Joan Groizard Payeras.

ANEXO

Acuerdo de Consejo de Ministros, de 1 de julio de 2025, por el que se determina la obligación de presentar ofertas de compra y venta a los operadores dominantes en el sector del gas natural

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La Ley 8/2015, de 21 de mayo, por la que se modifica la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, y por la que se regulan determinadas medidas tributarias y no tributarias en relación con la exploración, investigación y explotación de hidrocarburos, creó el mercado organizado de gas natural español, cuyo marco de actuación sería desarrollado posteriormente mediante el Real Decreto 984/2015, de 30 de octubre, por el que se regula el mercado organizado de gas y el acceso de terceros a las instalaciones del sistema de gas natural, y la Resolución de 4 de diciembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se aprueban las reglas del mercado, el contrato de adhesión y las resoluciones del mercado organizado de gas.

La Ley 34/1998, de 7 de octubre, en su disposición adicional trigésima cuarta establece que el Gobierno y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo (referencia que actualmente ha de entenderse dirigida al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico) adoptarán las disposiciones oportunas para garantizar la liquidez de dicho mercado. Con este fin, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) publicará anualmente un informe en el que se analice y se incluyan recomendaciones en relación con el nivel de liquidez, transparencia y el nivel de competencia del mercado.

En caso de que no hubiera operadores dispuestos a generar dicha liquidez de forma voluntaria o que se considerase que su aportación es insuficiente, la citada disposición adicional establece que el Gobierno podrá obligar a los comercializadores de gas natural que ostenten la calificación de operadores dominantes a presentar ofertas de compra y venta de gas con un diferencial. En tal caso, la CNMC propondrá al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico una metodología para el cálculo de dicho diferencial y del volumen a ofertar. Conforme con la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la

competencia en mercados de bienes y servicios, se define como operador dominante la empresa o grupo empresarial con una cuota de mercado superior al diez por ciento.

En aplicación de lo anterior, el Consejo de Ministros de 10 de noviembre de 2017 aprobó la obligación de presentar ofertas de compra y venta a los grupos empresariales Gas Natural Fenosa (actualmente Naturgy) y Endesa que, conforme la Resolución de la CNMC, de 31 de octubre de 2017, tenían en dicha fecha la condición de operadores dominantes en el sector del gas natural. Dicha obligación tenía una duración temporal de cuatro años a contar desde el 14 de diciembre de 2017, fecha en que surtió efectos la resolución de la Secretaría de Estado de Energía, de 11 de diciembre de 2017, por la que se establecen las condiciones para la prestación del servicio de creador de mercado obligatorio por parte de los operadores dominantes del mercado de gas natural.

A continuación, mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de febrero de 2021, por el que se determina la obligación de presentar ofertas de compra y venta a los operadores dominantes en el sector del gas natural, se amplió la obligación al Grupo Repsol, al haber adquirido este la condición de operador dominante en la Resolución de la CNMC, de 10 de diciembre de 2020. Posteriormente, las condiciones de prestación del servicio fueron actualizadas a través de la Resolución de la Secretaría de Estado de Energía, de 9 de julio de 2021, por la que se establecen las condiciones para la prestación del servicio de creador de mercado obligatorio por parte de los operadores dominantes del mercado de gas natural.

Posteriormente, mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de abril de 2022, por el que se determina la obligación de presentar ofertas de compra y venta a los operadores dominantes en el sector del gas natural, se renovó la obligación temporal para una duración de cuatro años a contar desde el 26 de julio de 2021, fecha en que surtió efectos la Resolución de la Secretaría de Estado de Energía, de 9 de julio de 2021, por la que se establecen las condiciones para la prestación del servicio de creador de mercado obligatorio por parte de los operadores dominantes del mercado de gas natural.

Las condiciones de prestación del servicio fueron nuevamente actualizadas a través de la Resolución de la Secretaría de Estado de Energía, de 6 de febrero de 2024, por la que se establecen las condiciones para la prestación del servicio de creador de mercado obligatorio por parte de los operadores dominantes del mercado de gas natural.

Finalmente, mediante la Resolución de 12 de diciembre de 2024, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen y publican, a los efectos de lo dispuesto en la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, las relaciones de operadores dominantes en los sectores energéticos, se establecen como operadores dominantes del sector del gas natural para el año 2025 a los grupos empresariales Naturgy, Endesa y Repsol.

II

La liquidez de un mercado organizado permite que sean posibles las transacciones entre los agentes y garantiza la viabilidad económica del operador del mercado. En este sentido, el Reglamento (UE) núm. 312/2014, de 26 de marzo, por el que se establece un código de red sobre el balance del gas en las redes de transporte, refleja la preocupación de la Comisión Europea en relación con la necesidad de disponer de mercados organizados líquidos, así, en su artículo 11 determinó que, con el fin de promover la liquidez del mercado mayorista de gas a corto plazo, la autoridad reguladora nacional puede incentivar al gestor de la red de transporte para que adopte acciones de balance eficientes o para maximizar la adopción de acciones de balance a través de la compraventa de productos normalizados a corto plazo.

Desde el momento de creación del mercado organizado español, el Gobierno ha compartido la preocupación de la Comisión Europea en relación con importancia de la liquidez de los mercados organizados de gas, autorizando con este fin el nombramiento de creadores de mercado voluntarios y obligatorios, reconociendo una retribución regulada transitoria del operador del mercado hasta que este alcanzase un nivel de

transacciones suficiente y estableciendo la obligación de adquirir en el mercado organizado el gas de operación sufragado por el sistema gasista y el gas talón y el gas colchón de las instalaciones del sistema gasista.

En este sentido, la CNMC en su «Informe sobre el funcionamiento del mercado mayorista de gas en 2023 y recomendaciones para el incremento de la liquidez, la transparencia y el nivel de competencia del mercado organizado», publicado el 28 de enero de 2025, ha llevado a cabo un estudio exhaustivo de la liquidez del mercado español utilizando los parámetros empleados por la Agencia Europea para la Cooperación de los Reguladores Energéticos (ACER), organismo dependiente de la Comisión Europea, en su modelo «Gas Target Model»: volumen del libro de ofertas, diferencial de precios entre oferta y demanda, sensibilidad del libro de ofertas y número de transacciones.

El volumen del libro de ofertas mide el volumen ofertado (a la venta o a la compra) de forma simultánea en un momento de la sesión de negociación. En el año 2023, esta cifra se situó, en el caso del mercado español, en torno al 7 % del valor recomendado por ACER para el producto mensual, frente al 41 % y 48 % que se alcanzaron para los productos intradiario y diario, respectivamente. En cuanto al diferencial de precios entre oferta y demanda, los valores del mercado español fueron del 1,33 % en el producto intradiario, del 1,40 % en el producto diario y del 3,2 % en el producto mes siguiente, valores alejados de los objetivos marcados de ACER de 0,4 % para los dos primeros productos y del 0,2 % para el tercero.

Respecto a los otros dos parámetros, los valores del mercado español de gas natural son también claramente deficientes. En el caso de la sensibilidad de precios en el libro de ofertas, que mide la diferencia de precio (en porcentaje) entre la mejor oferta de compra (o de venta) y el precio promedio de los 120 MWh más competitivos, el valor correspondiente al mercado español se encuentra muy alejado de los objetivos de ACER. No obstante, tal y como señala el informe de la CNMC de 28 de enero de 2025, este parámetro no se puede calcular de manera regular debido a que, en muchos casos, y en particular en el producto mes siguiente, el volumen del libro de ofertas no el volumen mínimo requerido. Por último, el número diario de transacciones registradas en el mercado español en el año 2023 alcanzó valores medios de 371, 440 y 12 para los productos intradiario, diario y mes siguiente, respectivamente, cifras alejadas de los objetivos propuestos por ACER, establecidos en 420 transacciones para los dos primeros productos y 160 para el tercero.

El informe de la CNMC concluye que, aunque «Las medidas de liquidez que se han ido introduciendo desde 2016 han contribuido al aumento de la negociación en el mercado spot MIBGAS. La medida de liquidez que mayor volumen aportó en 2023, sobre el total negociado, fueron las operaciones realizadas por los creadores de mercado, tanto voluntarios como obligatorios, seguidas de las acciones de balance. [...] Aunque se han producido avances importantes en la negociación en el mercado spot, la negociación de los mercados de productos futuros de gas en España continua muy alejada de la del resto de mercados europeos, y con un número menor de agentes registrados que el mercado spot. El producto mensual sufre una ligera disminución en el número de transacciones diarias y permanece muy alejado de los objetivos del Gas Target Model».

Así mismo, en el «Informe sobre el funcionamiento del mercado mayorista de gas en 2022 y recomendaciones para el incremento de la liquidez, la transparencia y el nivel de competencia del mercado organizado» de la CNMC publicado el 5 de octubre de 2023, se recomienda, entre otras recomendaciones, la extinción anticipada de la obligación de realizar servicios como creador de mercado en el producto diario a los operadores dominantes, concentrando estas obligaciones en productos a mayor plazo, que presentan mayores carencias de liquidez. Esta recomendación se fundamenta en la mejora progresiva de la liquidez de los productos spot, en particular en el producto diario D+1, cuyo volumen de negociación se aproxima a los objetivos del modelo de ACER. Otra de las recomendaciones de este informe es la revisión de la Resolución de la Secretaría de Estado de Energía, de 9 de julio de 2021, con el fin de modificar las

obligaciones de volumen a casar en términos de participación diaria, proponiendo la eliminación del límite máximo anual a casar, sustituyéndolo por una obligación basada en la participación diaria, de forma que se garantice la presencia continua de los creadores de mercado, especialmente en el producto mensual. Esta recomendación responde a la constatación de que, en 2023, los creadores de mercado obligatorios alcanzaron el volumen máximo anual exigido antes de finalizar el ejercicio.

La Resolución de la Secretaría de Estado de Energía de 6 de febrero de 2024 incorporó estas recomendaciones, eliminando la obligación de negociar el producto diario y manteniéndola únicamente para el producto mensual. Asimismo, se modificó la metodología de contabilización del volumen total anual a casar, estableciendo un volumen diario máximo a tener en cuenta y excluyendo de la contabilización el diferencial positivo entre el volumen casado y dicho volumen máximo. Adicionalmente, se adoptaron otras medidas, como considerar únicamente los volúmenes casados en un horario determinado y computar en el volumen anual máximo del ejercicio en curso el volumen incumplido del año anterior.

La CNMC valoró positivamente estas medidas en su informe de 21 de diciembre de 2023 a la propuesta de resolución de la Secretaría de Estado de Energía por la que se establecen las condiciones para la prestación del servicio de creador de mercado obligatorio por parte de los operadores dominantes del mercado de gas natural. En este informe, la CNMC concluye que «Valora positivamente las modificaciones introducidas, que suponen un perfeccionamiento respecto a las condiciones actuales en las que se presta el servicio, y que contribuirán a la mejora de liquidez del mercado organizado de gas natural».

Por su parte, el 14 de julio de 2021, ACER publicó el informe *Market Monitoring Report 2020*, que incluye un apartado dedicado al gas natural. En este informe, se constata que, bien el mercado español se encuadra dentro del grupo de «mercados avanzados», todavía se encuentra lejos de alcanzar los niveles de desarrollo y funcionamiento propios de mercados consolidados como el NBP o el TTF. Entre otras recomendaciones, el informe destaca la necesidad de impulsar la figura de los creadores de mercado. Uno de los indicadores donde se aprecia una mayor discrepancia es el volumen negociado. En 2020, dicho volumen en el mercado español fue de 47,3 TWh, mientras que en los mercados TTF y NBP se superaron los 40.000 TWh y 10.000 TWh, respectivamente. Esta diferencia no se ha corregido de manera significativa en los años posteriores: en 2024, el volumen negociado en el mercado español alcanzó los 158,2 TWh, frente a valores superiores a 60.000 TWh en el TTF y más de 6.000 TWh en el NBP.

Asimismo, el informe *Key developments in European gas wholesale markets* de ACER recoge una comparativa de los volúmenes negociados durante el invierno en el período 2021-2025, donde se puede observar un crecimiento sostenido del mercado español (ES-PVB) hasta el invierno 2023/24 y una leve contracción durante 2024/25, sin embargo, se sigue manteniendo muy por debajo de la negociación en los mercados TTF (Holanda), que consolida su posición de liderazgo, así como de los hubs THE (Alemania), TRF (Francia) o PSV (Italia).

Por otra parte, la publicación *European Traded Gas Hubs: the markets have rebalanced*, publicado en junio de 2024 por *The Oxford Institute for Energy Studies*, evalúa los mercados gasistas en función de cinco indicadores principales: el número de participantes activos, el número de productos disponibles (y su liquidez), el volumen negociado, el índice de «negociabilidad» elaborado por ICIS y el *churn rate*. De acuerdo con esta valoración, el mercado TTF se sitúa como el más avanzado, seguido por un grupo compuesto por los mercados de Reino Unido, Alemania, Francia e Italia. Por su parte, el mercado español se incluye en un grupo intermedio junto con Austria, Bélgica y la República Checa, siendo este último el único que obtiene una puntuación inferior a la del mercado español.

En este mismo informe se presenta una segunda clasificación, elaborada por EFET (European Federation of Energy Traders), que se basa en un conjunto más amplio de indicadores agrupados en tres bloques: condiciones regulatorias (5 indicadores), condiciones de gestión técnica (6 indicadores) e indicadores de liquidez del mercado (7 indicadores). En esta evaluación, los mercados líderes vuelven a ser el NBP y el TTF,

seguidos por un conjunto de diez países entre los que se encuentra España. En este caso, el mercado español obtiene una mejor posición, al no centrarse exclusivamente en criterios de liquidez, y se sitúa en el décimo puesto dentro del conjunto de mercados europeos analizados.

III

Como se ha ido exponiendo, y de acuerdo con las recomendaciones recogidas por la CNMC en los informes citados, cabe concluir que, a pesar de las mejoras logradas en los últimos años mediante los creadores de mercado obligatorios y voluntarios, la liquidez actual del mercado organizado de gas continua sin alcanzar el nivel requerido por las métricas del Gas Target Model para un mercado maduro. Si bien durante año 2023 se observaron avances positivos, reflejados en la mejora de los indicadores de salud del mercado y en lo relativo a la negociación del producto diario, dichos progresos resultan aún insuficientes para el producto mensual.

En el año 2024, se ha observado una notable mejoría en la profundidad de los productos «D+1» e «intradiario», sin embargo, en el producto «mes siguiente», que es en el que operan los creadores de mercado obligatorios, se ha registrado una sustancial reducción del volumen medio diario de ofertas de compra; que ha pasado de 31 MWh en 2023 a 23 MWh en 2024, mientras que el volumen medio de ventas se ha reducido de 33 MWh a 25 MWh. Asimismo, también se ha reducido el número diario de transacciones de este producto, que ha pasado de 17 en 2023 a 11 en 2024.

En consecuencia, se considera necesario mantener la figura de los creadores de mercado obligatorios como instrumento esencial para seguir impulsando la liquidez del mercado organizado de gas, especialmente en el producto «mes siguiente» que es el que cuenta con un nivel de liquidez más reducido.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, a propuesta de la Vicepresidenta Tercera del Gobierno y Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 1 de julio de 2025, acuerda:

Primero. *Objeto.*

1. Conforme lo dispuesto en la disposición adicional trigésima cuarta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, se impone a los operadores dominantes del sector del gas natural definidos como tales por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de acuerdo a la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios, la obligación de presentar ofertas de compra y venta de gas natural en el mercado organizado de gas MIBGAS de acuerdo con lo establecido en el presente acuerdo.

2. Cada operador dominante deberá constituir una cartera de negociación reservada exclusivamente a las órdenes de compra y venta destinadas al cumplimiento de esta obligación.

Segundo. *Inicio de la obligación.*

1. La obligación establecida en el artículo primero surtirá efectos a partir del 27 de julio de 2025, día siguiente a la fecha en la que se extingue la obligación establecida en la Resolución de 21 de abril de 2022, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de febrero de 2022, por el que se determina la obligación de presentar ofertas de compra y venta a los operadores dominantes en el sector del gas natural.

2. En el caso de que con posterioridad a la entrada en vigor del presente acuerdo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia dicte una resolución conforme lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley 6/2000, de 23 de junio, que incluya nuevos operadores dominantes en el sector del gas natural, estos deberán

cumplir la obligación impuesta en el artículo primero del acuerdo en el plazo máximo de dos meses a contar desde el día siguiente a la publicación en «Boletín Oficial del Estado» de la citada resolución y hasta la fecha de extinción de la obligación establecida en el artículo tercero.

3. En ningún caso, la aprobación de este acuerdo interrumpe el cumplimiento de obligaciones no extinguidas de actuales operadores dominantes.

Tercero. Extinción de la obligación.

1. La obligación establecida en el presente acuerdo se extinguirá transcurridos cuatro años desde la fecha en que comience a surtir efectos.

2. No obstante, si con anterioridad a la finalización del plazo anterior la evolución positiva de la liquidez del mercado lo hiciera así aconsejable, podrá declararse su extinción anticipada mediante orden de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que será publicada en el «Boletín Oficial del Estado».

3. En el supuesto de que un comercializador o grupo empresarial dejase de ostentar la condición de operador dominante en el sector del gas natural, su obligación se extinguirá a partir del día siguiente al de publicación de la resolución de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que publique los operadores dominantes, conforme la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio.

Cuarto. Condiciones para la prestación de servicio de creador de mercado.

1. Las condiciones de prestación del servicio de creador de mercado serán las establecidas mediante la Resolución de la Secretaría de Estado de Energía, de 6 de febrero de 2024, por la que se establecen las condiciones para la prestación del servicio de creador de mercado obligatorio por parte de los operadores dominantes del mercado de gas natural.

2. Si la situación de liquidez del mercado así lo aconsejase, mediante resolución de la Secretaría de Estado de Energía se podrán modificar las condiciones y requisitos para cumplir con las obligaciones impuestas en el presente acuerdo.

Quinto. Publicidad.

Este acuerdo será publicado en el «Boletín Oficial del Estado».

Sexto. Eficacia y régimen de recursos.

Este acuerdo surtirá efectos a partir del 27 de julio de 2025, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado segundo.

El presente acuerdo pone fin a la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Contra el mismo podrá interponerse recurso contencioso administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del presente acuerdo, de conformidad con el artículo 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 124.1 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, también podrá interponerse potestativamente recurso de reposición ante el Consejo de Ministros, en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del presente acuerdo, significándose que, en caso de presentar recurso de reposición, no se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que se resuelva expresamente el recurso de reposición o se produzca la desestimación presunta del mismo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 123.2 de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre.