

LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Resolución de 26 de septiembre de 2021, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se aprueba el Plan de actuación invernal para la operación del sistema gasista.

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico
«BOE» núm. 233, de 29 de septiembre de 2021
Referencia: BOE-A-2021-15779

TEXTO CONSOLIDADO

Última modificación: 10 de octubre de 2025

El gas natural constituyó el 23,5 % de la energía primaria de España en el año 2020, siendo la segunda fuente de energía en importancia después del petróleo, en consecuencia, la relevancia de esta forma de energía determina la necesidad de garantizar la seguridad del suministro con objeto de minimizar el impacto que su escasez produciría en el bienestar de los ciudadanos y en la actividad económica general.

La seguridad de suministro es especialmente crítica en el caso de esta fuente de energía a causa de la alta dependencia de las exportaciones, que en el año 2020 constituyeron el 99,8 % de los abastecimientos, y la fuerte estacionalidad de la demanda, que es especialmente sensible a las olas de frío. Estas circunstancias hacen obligado el mantenimiento de reservas estacionales que cubran tanto los incrementos de demanda inesperados, como las pérdidas sobrevenidas de un suministro o cualquier contratiempo en las infraestructuras de entrada. Por otra parte, en un sistema gasista como el español, que cuenta con escasa capacidad de almacenamiento subterráneo, las reservas de gas natural licuado son las únicas capaces de garantizar el suministro de los incrementos súbitos de demanda, al ser rápidamente accesibles por el mercado.

Bajo estos principios se debe entender la intervención de la Administración para garantizar el nivel óptimo de seguridad energética recogida en el artículo 3.d) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, que confiere al Gobierno la competencia para establecer los requisitos mínimos de calidad y seguridad que han de regir el suministro de hidrocarburos. Esta competencia fue desarrollada posteriormente mediante el artículo 13 del Real Decreto 949/2001, de 3 de agosto, por el que se regula el acceso de terceros a las instalaciones gasistas y se establece un sistema económico integrado del sector de gas natural, otorgando a las Normas de Gestión Técnica del Sistema la misión de garantizar el correcto funcionamiento técnico del sistema gasista y la continuidad, calidad y seguridad del suministro de gas natural.

Estas normas fueron aprobadas mediante la Orden ITC/3126/2005, de 5 de octubre, por la que se aprueban las Normas de Gestión Técnica del Sistema gasista, entre las cuales, la norma NGTS-09 «Operación normal del sistema» establece los requisitos de funcionamiento del sistema gasista dentro de los parámetros considerados como ordinarios, es decir, con las variables de control dentro de rangos normales. Dicha norma habilita al Gestor Técnico del Sistema (GTS) para que, en colaboración con el resto de sujetos implicados, elabore anualmente una propuesta de Plan de actuación invernal con objeto de garantizar el suministro ante el incremento de la demanda derivado de la estacionalidad del mercado

doméstico/comercial y de las repentinhas olas de frío. Dicho plan habrá de ser aprobado por la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, referencia que se debe entender dirigida en la actualidad al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Es de señalar que tras el reparto competencial entre la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico dispuesto en el Real Decreto-Ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural, el Ministerio mantiene la competencia para aprobar la normativa necesaria «para garantizar el necesario nivel de suministro de gas natural del sistema a corto y medio plazo» (artículo 5.7 por el que se modifica el artículo 65 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre).

Conforme a lo anterior, el GTS, mediante escrito de fecha 14 de julio de 2021, presentó una propuesta de Plan de actuación invernal para el período 2021-2022, que es la base del presente plan, donde se determinan los volúmenes mínimos de gas natural licuado (GNL) que los usuarios han de mantener durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre y el 31 de marzo del año siguiente al objeto de minimizar el coste social y económico de una situación excepcional de escasez de suministros, ante la posibilidad de que el mercado no valore suficientemente las consecuencias de acontecimientos que pudieran conducir a una situación sobrevenida de tensión en los suministros e, incluso desabastecimiento, durante el invierno.

En la elaboración del presente Plan se ha tenido en cuenta que a final del mes de agosto de 2021 los almacenamientos subterráneos contenían únicamente 24,890 TWh de gas natural frente a los 31,693 TWh del mismo mes del año anterior (disminución del 21,5 %), situación que se repite también a nivel europeo, donde los almacenamientos se encuentran a niveles históricamente bajos. Por otra parte, el 20 de septiembre de 2021 el gas natural con entrega al día siguiente cotizaba en el mercado nacional a 71,5 €/MWh, cuando un año anterior lo hacía a 11,65 €/MWh. Dichas circunstancias, bajos niveles de almacenamiento y altos precios en el mercado, son un reflejo de la intranquilidad de los mercados internacionales y podrían anticipar una situación de tensión en los suministros semejante a la vivida durante el mes de enero de 2021, cuando el precio de referencia del gas natural con entrega para el día siguiente alcanzó 58,66 €/MWh en el mercado español MIBGAS.

En consecuencia, a la vista de las circunstancias anteriores, y de acuerdo con las alegaciones presentadas por el GTS, se ha optado por incrementar en dos días adicionales la obligación de mantenimiento de existencias que han de mantener los usuarios en el periodo invernal, pasando de 3,5 a 5,5 días de la capacidad de entrada a la red de transporte contratada de más de un día de duración. Al igual que en el Plan anterior y atendiendo a su mayor disponibilidad, la totalidad de las existencias se deberán mantener en forma de gas natural licuado (GNL), ya que las plantas de GNL no tienen las limitaciones de capacidad de extracción que sufren los almacenamientos subterráneos. Estas existencias se mantendrán exclusivamente mediante existencias propias o arrendadas, ya sea en los propios tanques de las plantas de GNL o en barcos próximos a descargar.

Al objeto de reducir el coste asociado al incremento de la obligación y facilitar su cumplimiento, se ha incluido un calendario preestablecido para la constitución y liberación de las reservas, de tal manera que solo será obligado mantener el 100% de la reserva de 5,5 días durante el mes de enero, disminuyendo la cuantía de la obligación el resto de los meses en función de la probabilidad de olas de frío. Por otra parte, se mantiene la facultad del GTS para modificar el periodo de aplicación o establecer condiciones menos restrictivas.

A pesar del aumento de la obligación máxima durante el mes de enero en relación al plan vigente, el coste total soportado por el conjunto de usuarios para cumplir las nuevas obligaciones es menor, concretamente de 10,4 millones € frente al coste de 11 millones € del plan vigente, como consecuencia de la disminución de la obligación en el resto de los meses. Este cálculo se ha realizado aplicando los precios actuales del mercado mayorista español de gas natural (MIBGAS).

Por último, se exime del mantenimiento de existencias a los usuarios cuya obligación sea inferior a 8 GWh (15 GWh en la resolución actual). Estos comercializadores en su mayor

parte se abastecen directamente en el Punto Virtual de Balance (PVB) y no utilizan de manera habitual las instalaciones en las que se requiere constituir las reservas, las plantas de GNL. Asimismo, esta medida favorece la liquidez del sistema gasista español puesto que esta obligación podría resultar excesivamente gravosa para usuarios que no están presentes en toda la cadena de valor del gas y que cuentan con una economía de escala reducida, pero que se consideran esenciales para alcanzar unas condiciones adecuadas de competencia.

La resolución respeta en todo momento los principios de buena regulación, establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, al establecer mecanismos destinados a satisfacer el interés general del suministro energético basados en principios de necesidad y eficacia. Se ha aplicado el principio de proporcionalidad, al reducir el volumen de reservas a constituir en el período y permitiendo su constitución de manera gradual. Asimismo, el criterio de reparto de las reservas entre los usuarios del sistema gasista español aplica los principios de transparencia, ya que la obligación se calcula de manera proporcional a la capacidad de entrada contratada, y de no discriminación, puesto que el sistema de acceso de terceros a las instalaciones está regulado y las condiciones son idénticas para todos los usuarios.

De acuerdo con lo indicado en el artículo 7.35 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, esta propuesta de resolución ha sido objeto de informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, aprobado el 16 de septiembre de 2021 por la Sala de Supervisión Regulatoria.

Asimismo, esta propuesta de resolución ha sido sometida a audiencia e información pública en el portal web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y a través del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, de conformidad con la disposición transitoria décima de la referida Ley 3/2013, de 4 de junio.

En consecuencia, esta Dirección General de Política Energética y Minas resuelve aprobar el Plan de actuación invernal en los siguientes términos.

Primero. Objeto.

1. Constituye el objeto de esta resolución la aprobación del Plan de actuación invernal de aplicación desde el 1 de noviembre hasta el 31 de marzo del año siguiente.
2. El Plan de actuación invernal tendrá como finalidad garantizar el suministro de gas natural ante situaciones imprevistas, como un incremento de demanda inesperado, una pérdida sobrevenida de un suministro o el fallo de una de las infraestructuras principales del sistema gasista.

Segundo. Definiciones.

A los efectos de esta resolución se entenderá por:

- a) Reserva invernal: volumen de existencias mínimas almacenadas por los usuarios en forma de gas natural licuado (GNL) durante el periodo de vigencia del Plan conforme con lo dispuesto en la presente resolución.
- b) Temperatura significativa del sistema gasista: temperatura promedio calculada diariamente por el Gestor Técnico del Sistema (GTS) en base a los valores de una combinación de observatorios peninsulares preseleccionados, cercanos a los principales núcleos de consumo doméstico, y ponderados por el consumo de gas en su zona, para los que la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) facilita los valores reales registrados y las predicciones de sus temperaturas medias (semisuma de las máximas y mínimas) con un horizonte de 10 días.
- c) Curva de referencia de temperaturas: gráfico elaborado por el GTS que representará la temperatura significativa del sistema gasista media de los quince días anteriores y posteriores a cada día, registrada durante los diez últimos años. La banda de fluctuación estará constituida por las temperaturas que no difieran de la curva de referencia en $\pm 3,5^{\circ}\text{C}$.
- d) Aviso de bajas temperaturas: aviso que se emitirá por el GTS cuando la suma de las diferencias entre la temperatura significativa del sistema gasista y la temperatura media referida en el apartado «c» durante tres días consecutivos acumula más de 10°C de defecto.

e) Ola de frío: situación en que la temperatura significativa del sistema gasista está por debajo de la banda de fluctuación durante al menos tres días consecutivos o en los que Protección Civil declare alerta por impactos previstos de fenómenos meteorológicos como lluvia, viento, hielo, nieve, entre otros.

Tercero. Reglas del Plan de actuación invernal.

1. Los usuarios deberán mantener durante el período de aplicación del Plan de Actuación Invernal un volumen mínimo de existencias de gas natural licuado en concepto de reserva, en función de la capacidad contratada de entrada a la red de transporte con duración superior a un día, conforme a lo siguiente:

A partir del 1 de noviembre	A partir del 1 de diciembre	A partir del 1 de enero	A partir del 1 de febrero	A partir del 1 de marzo
1 día	2,5 días	6,5 días	5 días	1,5 días.

2. En el caso de que el GTS haya liberado existencias mediante la publicación de una Nota de Operación de Movilización de la Reserva Invernal, como obligación de cada uno de los períodos anteriores se tomará la menor cifra entre el valor de la tabla anterior y el resultado de la diferencia entre la obligación máxima (5,5 días) y la liberación acumulada durante los periodos anteriores.

3. Solo será considerada la capacidad contratada destinada al suministro del mercado nacional y los usuarios pondrán a disposición del GTS la información de las operaciones de exportación llevadas a cabo directamente o a través de terceros.

4. La obligación de mantenimiento de reserva invernal no será de aplicación en caso de que la suma de obligaciones de los usuarios pertenecientes a un mismo grupo empresarial sea inferior a 8 GWh.

5. Los niveles de reserva invernal serán comunicados por el GTS a cada usuario antes del 1 de octubre. Éste dispondrá de un plazo máximo de dos días hábiles desde el día siguiente de la comunicación para realizar las observaciones o alegaciones que considere pertinentes.

6. En función de la situación real del sistema gasista, el GTS podrá reducir, previa comunicación a la Dirección General de Política Energética y Minas, la duración del período de aplicación o aplicar unas obligaciones menos restrictivas.

Cuarto. Forma de constitución de la reserva invernal.

1. La reserva invernal se deberá constituir en alguna de las siguientes formas:

a) GNL propiedad del usuario y almacenado en plantas de GNL situadas en el territorio nacional o en barcos situados en aguas territoriales, en cuyo caso el usuario deberá contar con slot de descarga y declarar el nombre del barco, situación aproximada, volumen de GNL transportado y porcentaje del mismo que es propiedad del usuario.

b) GNL arrendado a un tercero que cumpla las condiciones del apartado anterior. Estas reservas se acreditarán mediante documento firmado por el propietario y el arrendatario en el que conste, al menos, la cantidad arrendada, la duración del contrato, y, en caso de que se ubique total o parcialmente en barcos, la información referida en el párrafo anterior. El GTS tratará dicha información como confidencial. El GNL arrendado a un tercero no podrá ser computado por el propietario como reserva invernal propia.

2. Durante el tiempo en que la planta de regasificación de El Musel preste los servicios logísticos recogidos en el artículo 60.7 de la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, los titulares del GNL depositado en la planta podrán contabilizar para el cumplimiento del Plan de Actuación Invernal el GNL asignado a servicios regulados y contabilizado en el tanque virtual de balance, con un volumen máximo igual a la capacidad de almacenamiento de GNL destinada a estos servicios que haya aprobado la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Quinto. Movilización de la reserva invernal.

1. Las existencias anteriores podrán ser utilizadas por los usuarios exclusivamente cuando el GTS comunique una Nota de Operación de Movilización de la Reserva Invernal, que deberá ser notificada previamente a la Dirección General de Política Energética y Minas y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

2. Para la movilización de la reserva invernal será condición necesaria pero no suficiente que concurran una o varias de las siguientes circunstancias:

a) Declaración de ola de frío o aviso de bajas temperaturas.

b) Incremento extraordinario de demanda de gas por parte de las centrales de generación eléctrica motivada, entre otras causas, por paradas no programada de las mismas, aumento motivado de las exportaciones de electricidad a países vecinos, o cualquier otro motivo que pudiera ocasionar un menoscabo de la seguridad de suministro eléctrico.

Toda nota de operación justificada por esta circunstancia deberá ser coordinada previamente con el operador del sistema eléctrico.

c) Notificación formal al GTS de declaraciones de fuerza mayor de algún aprovisionador.

d) Incidencias en infraestructuras del sistema gasista o aguas arriba del mismo que impacten sobre la capacidad de suministrar gas a los consumidores finales o de importación de gas.

3. Para la publicación de la nota de operación de movilización de la reserva invernal el GTS deberá considerar que, como consecuencia de alguna de las anteriores circunstancias, está afectada la capacidad del sistema para abastecer el incremento de demanda estacional.

4. La nota de operación de movilización de la reserva invernal deberá incluir, al menos, el porcentaje de reserva invernal que puede ser utilizado, que será igual para todos los usuarios. No será necesario reponer las reservas movilizadas.

5. Durante la declaración de ola de frío o aviso de bajas temperaturas, se dará prioridad a la carga de cisternas de GNL destinado a plantas satélites que alimenten a redes de distribución sobre las plantas satélites monoclientes.

Sexto. Seguimiento y control del Plan de actuación invernal.

1. El GTS monitorizará diariamente el cumplimiento del Plan de actuación invernal, informando a los usuarios en caso de incumplimiento, con el objeto de que pongan en marcha las medidas correctoras oportunas.

2. Durante el periodo invernal, y con objeto de poder anticipar situaciones que puedan poner en riesgo la Seguridad de Suministro del Sistema, el GTS solicitará a los usuarios confirmación de las descargas y cargas programadas de los siguientes 30 días.

3. En caso de que, como consecuencia de los incumplimientos, el GTS estime que existe un riesgo para la seguridad del sistema, y exclusivamente a los efectos de mantener los parámetros de seguridad necesarios, procederá a declarar «Situación de Operación Excepcional de Nivel 0».

4. Durante el periodo de movilización de la reserva invernal el GTS realizará un seguimiento diario de la situación que lo hubiera desencadenado y de sus potenciales consecuencias, informando a la Dirección General de Política Energética y Minas y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Séptimo. Incumplimiento del Plan de actuación invernal.

1. Durante la aplicación del Plan de actuación invernal, el GTS informará a la Dirección General de Política Energética y Minas y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de los incumplimientos de las obligaciones de mantenimiento de existencias afectas a la reserva invernal establecidas en la presente resolución.

2. El incumplimiento de las obligaciones de mantenimiento de existencias incluidas en la presente resolución tendrá la consideración de falta grave o muy grave conforme con lo dispuesto en los artículos 109.1.w), 110.o) y 110.p) de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
LEGISLACIÓN CONSOLIDADA

Octavo. Olas de frío y aviso de bajas temperaturas.

En caso de declaración de ola de frío o aviso de bajas temperaturas, el GTS informará a los usuarios de la previsión de demanda punta total convencional del sistema, con detalle de gas de emisión y de cisternas, de acuerdo con la siguiente tabla:

	Demandada punta prevista (GWh/día)	Demandada en día normal (GWh/ día)
Demandada convencional gas de emisión.		
Cisternas.		
Total demandada convencional.		

Noveno. Eficacia.

La presente resolución surtirá efectos a partir del día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Contra la presente resolución, que no pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse recurso de alzada ante la Secretaría de Estado de Energía en el plazo de un mes a partir del día siguiente al de su publicación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 121 y siguientes de la Ley 39/2015, de 2 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Madrid, 26 de septiembre de 2021.—El Director General de Política Energética y Minas, Manuel García Hernández.

Este documento es de carácter informativo y no tiene valor jurídico.