INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V. : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: https://run.gob.es/hsblF8yLcR

INFORME DEL CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU) A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DE LA DIRECCION GENERAL DE POLITICA ENERGÉTICA Y MINAS, POR LA QUE SE PUBLICAN LOS OBJETIVOS DE LLENADO DE LOS ALMACENAMIENTOS BÁSICOS DE GAS NATURAL DEL AÑO NATURAL 2027 (INF/DE/215/26)

CONSIDERACIONES GENERALES

Con el fin de dar respuesta al trámite de audiencia, previsto en el artículo 26.6 de Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, este Consejo realiza las siguientes observaciones:

1.Se valora favorablemente la finalidad perseguida de garantizar la continuidad en el suministro de gas natural, aunque procede hacer observaciones sustanciales sobre la motivación de la trayectoria de llenado, su coste para los consumidores y la modificación permanente del Plan de Actuación Invernal. La documentación disponible permite apoyar la finalidad de la medida, pero no avalar sin reservas la concreta configuración de todas sus obligaciones.

La seguridad de suministro protege a los hogares frente a interrupciones, especialmente durante las olas de frío. También debe procurarse que las reservas se constituyan con costes eficientes, que las obligaciones no reduzcan injustificadamente la competencia entre comercializadores y que sus efectos económicos no agraven la vulnerabilidad energética. Por ello, el informe del CCU debería solicitar las precisiones y modificaciones que se desarrollan a continuación.

Se han examinado la propuesta de resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas por la que se publican los objetivos de llenado de los almacenamientos básicos de gas natural para 2027 y el recibo de registro de su remisión a la CNMC, con número REGAGE26e00087576096, de 8 de octubre de 2026. El recibo acredita la remisión e identifica otros documentos adjuntos, pero no contiene por sí mismo la memoria técnica ni económica de la propuesta.

No se han aportado el proyecto completo del Gestor Técnico del Sistema (GTS), los cálculos que sustentan los porcentajes, una evaluación de impacto sobre consumidores ni la carta de remisión mencionada en el registro. Los datos de precios y existencias citados en el preámbulo se tratan como información del órgano proponente, cuya actualización y trazabilidad deberán acreditarse en el expediente.

La propuesta contiene dos decisiones distintas: la trayectoria de llenado de los almacenamientos subterráneos en 2027 y la modificación del seguimiento y control de las reservas de gas natural licuado (GNL) del Plan de Actuación Invernal. Es preciso evaluar ambas, porque la segunda pretende producir efectos permanentes y excede el mero calendario anual de llenado anunciado en el título.

CSV : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://run.gob.es/hsblF8yLcR
FIRMANTE(1) : MARIA ALICIA MENENDEZ GONZALEZ | FECHA : 21/10/2026 13:18 | Sin acción específica

INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V. : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: https://run.gob.es/hsblF8yLcR

2. El apartado segundo establece los siguientes objetivos, todos ellos obligatorios y expresados como porcentaje de la capacidad nominal de los almacenamientos subterráneos básicos:

Fecha de comprobación	Objetivo obligatorio
1 de febrero de 2027	61 %
1 de mayo de 2027	55 %
1 de julio de 2027	64 %
1 de septiembre de 2027	78 %
Cualquier día entre el 1 de octubre y el 1 de diciembre de 2027	90 %

El apartado tercero sustituye el resuelvo sexto del Plan de Actuación Invernal de 2021. Introduce una tolerancia diaria del 15 %, condicionada al cumplimiento de la media mensual, y regula la supervisión, los programas de aprovisionamiento y las actuaciones ante riesgos para el sistema. El preámbulo declara expresamente la intención de dar carácter permanente a esa tolerancia.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

PRIMERA. - Observaciones sobre la trayectoria de llenado

1. Justificación de cada hito obligatorio

La reforma europea de 2025 permite establecer hitos nacionales vinculantes, aunque la trayectoria europea tenga carácter orientativo. Por tanto, no se considera que el carácter obligatorio sea, por sí solo, incompatible con el Derecho de la Unión. La cuestión es si la elección española está suficientemente motivada para cada fecha y porcentaje.

La propuesta describe riesgos de aprovisionamiento, menores existencias y una posible reducción de la capacidad de extracción. Estos motivos justifican estudiar medidas preventivas. Sin embargo, no explican de forma verificable por qué se necesitan exactamente un 61 % en febrero, un 55 % en mayo, un 64 % en julio y un 78 % en septiembre, ni qué riesgo residual resultaría de trayectorias alternativas. La aceptación de la propuesta del GTS debe acompañarse de una explicación administrativa propia.

Podría incorporarse un anexo con hipótesis de demanda, condiciones meteorológicas, disponibilidad de suministros, capacidades de inyección y extracción y escenarios de fallo de infraestructuras. Debe comparar la trayectoria elegida con alternativas que permitan mayor flexibilidad de compra y justificar el beneficio adicional de cada restricción. Sin esos datos no resulta responsable proponer porcentajes sustitutorios; tampoco procede recomendar una rebaja automática de las reservas.

2.Actualización de las hipótesis y coherencia de los datos

El preámbulo atribuye al proyecto del GTS una previsión de llenado del 87 % para noviembre de 2026 y recoge después datos de mercado y de existencias que apuntan a un escenario más adverso. Debe aclararse si los objetivos de 2027 han sido recalculados

CSV : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://run.gob.es/hsblF8yLcR
FIRMANTE(1) : MARIA ALICIA MENENDEZ GONZALEZ | FECHA : 21/10/2026 13:18 | Sin acción específica

INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V. : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: https://run.gob.es/hsblF8yLcR

con esa información posterior o si se conserva una trayectoria elaborada bajo hipótesis diferentes.

También conviene identificar el denominador de capacidad empleado en cada porcentaje. La relación entre 31.256 GWh y el 87 % implica aproximadamente 35.926 GWh de capacidad, mientras que 28.984 GWh y el 80,1 % implican aproximadamente 36.185 GWh. La diferencia puede obedecer a capacidades distintas o a la precisión de las cifras, pero requiere explicación. Asimismo, el descenso entre el 85 % y el 80,1 % es de 4,9 puntos porcentuales; la reducción de volumen entre 30.607 y 28.984 GWh es aproximadamente del 5,3 %. Deben distinguirse ambas magnitudes.

La referencia a la finalización de la exención de importaciones de GNL ruso el 1 de enero de 2027 debería precisar su alcance contractual. Esa fecha corresponde al régimen transitorio de determinados contratos de larga duración, mientras que existen otros plazos para contratos de corta duración. La evaluación del riesgo debe cuantificar el volumen realmente afectado y las posibilidades de sustitución, evitando tratar toda la exposición como homogénea [2].

3. Flexibilidad y revisión de objetivos

Se propone que la resolución explique el procedimiento de revisión ante cambios relevantes en el mercado o en la seguridad del sistema. Esa explicación debe preservar la previsibilidad de las obligaciones y señalar quién decide, qué información utiliza y cómo se comunica la modificación. La revisión no puede quedar confiada a una dispensa informal del GTS.

CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

La Orden TED/72/2023, modificada en 2026, prevé en su artículo 6.8 la intervención de la Secretaría de Estado de Energía para modificar objetivos cuando concurran los requisitos europeos, con cálculo y notificación por CORES. Se recomienda remitirse expresamente a ese cauce. La flexibilidad europea constituye una posibilidad condicionada, no una reducción automática del objetivo ni un derecho individual del comercializador a incumplirlo.

El cumplimiento del objetivo final en cualquier día de la ventana de octubre a diciembre debe coordinarse con las demás obligaciones de mantenimiento de existencias. Se solicita explicar el régimen posterior a su acreditación, sin introducir por esta resolución una exigencia adicional de mantener permanentemente el 90 % durante toda la ventana.

4. Costes y protección de los consumidores.

a) Evaluación económica previa

Se debería hacer una estimación de los costes incrementales de compra, financiación, almacenamiento y gestión asociados a la trayectoria. Debe distinguirse el coste de constituir existencias de su consumo posterior, así como los ahorros o ingresos derivados de su eventual liberación. El valor bruto del gas almacenado no equivale al coste económico neto de la medida.

La evaluación debe identificar cómo podrían trasladarse esos costes a las tarifas reguladas, a las ofertas del mercado libre o a otros conceptos del sistema. Conviene

CSV : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://run.gob.es/hsblF8yLcR
FIRMANTE(1) : MARIA ALICIA MENENDEZ GONZALEZ | FECHA : 21/10/2026 13:18 | Sin acción específica

INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V. : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: https://run.gob.es/hsblF8yLcR

comparar escenarios de precios y determinar la exposición de hogares con calefacción individual, comunidades con calefacción colectiva y consumidores vulnerables. La propuesta no modifica directamente una tarifa minorista; ello no excluye que pueda tener efectos indirectos sobre las facturas.

Se solicita a la CNMC, en el ámbito de sus competencias, examine la evolución de costes y márgenes y la incidencia sobre la competencia. Los incumplimientos imputables a un sujeto y sus eventuales sanciones no deberían convertirse en una vía de recuperación indiscriminada con cargo al conjunto de consumidores. Cualquier reconocimiento regulado de costes debe contar con fundamento normativo y acreditación de su eficiencia.

b) Competencia y acceso al mercado
La financiación de reservas puede afectar con distinta intensidad a comercializadores de diferente tamaño. Se solicita evaluar si las reglas de asignación y acceso a capacidad, los arrendamientos de existencias y los mecanismos de control permiten cumplir las obligaciones en condiciones objetivas y no discriminatorias. Las medidas de seguridad deben evitar ventajas injustificadas para los operadores con mayor integración o capacidad financiera.

La posible utilización de unas mismas existencias para distintos fines regulatorios debe ajustarse a los supuestos permitidos por la normativa. El artículo 5.2 de la Orden TED/72/2023 admite un cómputo concurrente determinado. La supervisión debe distinguir esa utilización autorizada de la atribución incompatible del mismo volumen a varios sujetos, para comprobar la disponibilidad física efectiva sin exigir reservas duplicadas innecesarias.

c) Hogares vulnerables e información pública
Se propone incorporar a la evaluación una identificación de los hogares y suministros más expuestos al encarecimiento o a las interrupciones. Las eventuales medidas de protección económica deberán adoptarse mediante los instrumentos competentes, con financiación identificada, y no darse por creadas por esta resolución técnica.

SE solicita publicar información agregada sobre cumplimiento, disponibilidad de reservas y decisiones de revisión, con explicaciones comprensibles para el público y preservando los datos comerciales confidenciales. La comunicación debe permitir conocer la suficiencia de las reservas y los efectos de las medidas sin divulgar calendarios de compra individuales que puedan perjudicar la contratación.

SEGUNDA. - Observaciones sobre el plan de actuación invernal

1. Habilitación y duración de la tolerancia
El artículo 2 del Real Decreto-ley 25/2026 establece un régimen extraordinario entre el 1 de noviembre de 2026 y el 31 de marzo de 2027. La propuesta pretende hacer permanente la tolerancia diaria mediante la modificación de la resolución de 2021. Esa extensión necesita una justificación competencial y material específica; no basta con afirmar que se incorpora la medida para facilitar su comprensión.

CSV : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://run.gob.es/hsblF8yLcR
FIRMANTE(1) : MARIA ALICIA MENENDEZ GONZALEZ | FECHA : 21/10/2026 13:18 | Sin acción específica

INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V. : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: https://run.gob.es/hsblF8yLcR

No se afirma que toda regulación permanente mediante resolución sea inviable: el Plan de 2021 cuenta con un marco propio de aprobación técnica. Sin embargo, la habilitación para publicar una trayectoria anual de almacenamiento no acredita por sí sola la competencia para esta modificación distinta. Deben identificarse la habilitación aplicable al Plan y los límites derivados de la norma de rango legal

Se propone que, mientras no se justifiquen adecuadamente la habilitación y los efectos permanentes, se mantenga la tolerancia dentro del periodo legal extraordinario y se difiera su extensión estable a una evaluación y tramitación específicas. La recomendación evita dar por demostrada la nulidad de una medida cuyo encaje depende del conjunto de habilitaciones aplicables.

2. Disponibilidad diaria y comprobación mensual

La tolerancia puede facilitar la gestión de descargas y reducir costes operativos. Su aplicación simultánea por numerosos sujetos también podría reducir la disponibilidad de GNL en un día de demanda punta. La compensación al final del mes no acredita, por sí misma, que el gas haya estado disponible cuando se necesitaba. Por ello, se solicita una evaluación de ese riesgo agregado y de su compatibilidad con las facultades de movilización de reservas.

CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

Debe concretarse el momento de medición de las existencias, las unidades empleadas, los días incluidos en la media, los ajustes por movilizaciones autorizadas y el tratamiento de incidencias. Si la obligación varía dentro del mes, debe fijarse un criterio coherente de comparación entre existencias medias y obligación media. La expresión obligación mensual no puede generar dudas entre un volumen de reserva y una suma de consumos.

Se propone que los avisos preventivos distingan el descenso por debajo del umbral diario del riesgo de no cumplir la media mensual. Las medidas correctoras, la declaración de situaciones operativas y las decisiones sancionadoras tienen funciones y procedimientos distintos. La resolución debe preservar las competencias y garantías correspondientes, sin crear nuevas infracciones por vía de instrucciones de control.

3. Prevención del riesgo y niveles de crisis

El artículo 2.d del real decreto-ley contempla tanto los incumplimientos como la evolución de los programas de aprovisionamiento. El nuevo apartado sexto.4 de la propuesta inicia su supuesto de intervención únicamente por los incumplimientos. Se recomienda conservar también la referencia expresa a la evolución de los programas, pues puede anticipar un riesgo antes de que exista un incumplimiento de reservas.

Asimismo, la expresión cualquier otro nivel de crisis que resulte necesario debe acompañarse de una remisión al marco aplicable y a la autoridad competente para cada declaración. La resolución no debería interpretarse como una atribución indistinta al GTS de todas las decisiones de crisis, ni confundir la Situación de Operación Excepcional de Nivel 0 con las restantes categorías de emergencia.

CSV : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://run.gob.es/hsblF8yLcR
FIRMANTE(1) : MARIA ALICIA MENENDEZ GONZALEZ | FECHA : 21/10/2026 13:18 | Sin acción específica

INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V. : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: https://run.gob.es/hsblF8yLcR

TERCERA. PROPUESTAS CONCRETAS DE INCORPORACIÓN

Se incluyen las siguientes propuestas, distinguiendo las correcciones del texto de las actuaciones de evaluación que deben realizarse por los órganos competentes.

1. Complemento de la motivación
Añadir un anexo técnico y económico que justifique cada hito, actualice la hipótesis inicial del GTS, identifique la capacidad utilizada como denominador, compare trayectorias alternativas y estime los efectos sobre consumidores y competencia. El anexo debe permitir valorar la necesidad de las obligaciones sin publicar información comercial sensible.

2.Remisión expresa al procedimiento de revisión
Se propone añadir al apartado segundo:
«La modificación de los objetivos de llenado se tramitará, cuando concurran los requisitos establecidos en el Reglamento (UE) 2017/1938, conforme al artículo 6.8 de la Orden TED/72/2023, de 26 de enero. La decisión identificará las circunstancias que la motivan y se comunicará y notificará por los cauces previstos en dicha orden.»

3. Delimitación temporal del régimen extraordinario
Como alternativa a la extensión permanente prevista en el apartado tercero, se propone mantener el resuelvo sexto del Plan vigente y añadir una disposición temporal con el siguiente contenido:

«Durante el periodo comprendido entre el 1 de noviembre de 2026 y el 31 de marzo de 2027 se aplicará el régimen establecido en el artículo 2 del Real Decreto-ley 25/2026, de 29 de septiembre. Su aplicación se entiende sin perjuicio de las competencias y procedimientos previstos para el seguimiento del Plan de Actuación Invernal y la gestión de situaciones de riesgo para el sistema.»

Si el órgano proponente mantiene una reforma permanente, deberá incorporar previamente la habilitación específica, la evaluación de seguridad y costes y reglas suficientemente precisas de comprobación. En ese caso se recomienda incluir en el supuesto de actuación preventiva tanto los incumplimientos como la evolución de los programas de aprovisionamiento y remitirse a las autoridades competentes para cada nivel de crisis.

4. Correcciones de objeto y tramitación
Si se conserva la modificación permanente del Plan, deben ampliarse el título y el apartado primero para reflejarla y asegurar que la audiencia haya comprendido expresamente esa decisión. Deben completarse las fechas de audiencia y del informe de la CNMC, corregirse la frase incompleta sobre su aprobación e incorporarse una previsión expresa sobre la eficacia temporal de la resolución.

También se solicita aclarar la fecha de recepción de la propuesta del GTS: el borrador indica el 31 de agosto, mientras que la orden utiliza la expresión antes del 31 de agosto. Debe documentarse el cumplimiento de los trámites y plazos aplicables, incluida la

CSV : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://run.gob.es/hsblF8yLcR
FIRMANTE(1) : MARIA ALICIA MENENDEZ GONZALEZ | FECHA : 21/10/2026 13:18 | Sin acción específica

INFORME DE FIRMA, no sustituye al documento original | C.S.V. : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85 | Puede verificar la integridad de este documento en la siguiente dirección: https://run.gob.es/hsblF8yLcR

remisión de la trayectoria a la Comisión Europea, sin deducir automáticamente la invalidez de la resolución de esta discordancia.

CONCLUSIONES

El Consejo de Consumidores y Usuarios valora favorablemente la finalidad de garantizar la seguridad y continuidad del suministro de gas natural mediante la planificación de las reservas para 2027. Sin embargo, considera necesario completar la motivación técnica y económica de los hitos obligatorios, justificar la elección de cada porcentaje y evaluar su incidencia en el precio final y en la competencia entre comercializadores.

El Consejo estima que debería establecerse un procedimiento de revisión de objetivos, la actualización de las hipótesis de partida y mecanismos de información agregada que permitan conocer el cumplimiento y los efectos de la medida. La seguridad de suministro debe procurarse con costes eficientes y atención a la situación de los hogares vulnerables.

Respecto del Plan de Actuación Invernal, el Consejo considera que la extensión permanente de la tolerancia diaria del 15 % requiere habilitación específica y una evaluación propia de su impacto sobre la disponibilidad efectiva de reservas. Mientras no se acrediten esos extremos, recomienda mantener el régimen dentro del periodo extraordinario previsto por el Real Decreto-ley 25/2026. Asimismo, solicita preservar la actuación preventiva ante la evolución de los programas de aprovisionamiento y precisar las competencias para cada nivel de crisis.

CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS

CSV : GEN-fb24-7dde-6042-fd58-d586-fea0-ff48-da85
DIRECCIÓN DE VALIDACIÓN : https://run.gob.es/hsblF8yLcR
FIRMANTE(1) : MARIA ALICIA MENENDEZ GONZALEZ | FECHA : 21/10/2026 13:18 | Sin acción específica