

# Circular 2/2025 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema de gas natural.

España | Legal Flash | Mayo 2025

## ASPECTOS CLAVE

- **Adapta las condiciones de conexión y acceso** a las necesidades derivadas de la descarbonización y la **promoción de gases renovables** y bajos en carbono, en línea con la normativa europea más reciente.
- Se establecen **procedimientos diferenciados** para la conexión de plantas de producción de otros gases a la red de gas natural, **dependiendo de si requieren mezclarse con el gas natural (p.ej. hidrógeno) o no (p.ej. biometano)**.
- Impone **obligaciones de transparencia y publicidad a los titulares de redes**, quienes deben publicar información relevante sobre la capacidad disponible, asignada y en trámite, así como los protocolos de cálculo de capacidad.
- Se refuerzan los mecanismos para **evitar el acaparamiento de capacidad**, incluyendo la posibilidad de renunciar a la capacidad condicional contratada y la pérdida del derecho de uso por falta de utilización.





---

## Introducción

El pasado 16 de abril de 2024 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la [Circular 2/2025, de 9 de abril, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia \(“CNMC”\)](#), por la que se establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema de gas natural (la “[Circular 2/2025](#)”).

Los ejes principales de esta nueva Circular son esencialmente dos: (i) por un lado, revisar mecanismos de acceso a las infraestructuras gasistas y las medidas antiacaparamiento ya establecidas en la Circular 8/2019<sup>1</sup>; y (ii) por otro lado, actualizar y adaptar las condiciones de conexión y acceso y asignación de capacidad en el sector gasista a las nuevas necesidades derivadas de su descarbonización y la promoción de gases renovables y bajos en carbono.

El contenido de la Circular 2/2025 es extenso y variado, por lo que, si bien se realiza una aproximación global a la norma, en el presente documento se pone particular énfasis a la regulación aplicable a la *capacidad condicional*, término definido en el artículo 3.d), que hace referencia a la capacidad firme que permite el acceso desde plantas de producción de *otros gases*<sup>2</sup> hacia el punto de intercambio virtual.

Con ello, se da respuesta a la necesidad de proporcionar tan pronto como sea posible un marco normativo para la conexión y el acceso de estos gases a la red de gas natural, a fin de proporcionar certidumbre y articular la viabilidad de proyectos de producción que ya se encuentran previstos o en marcha. El relevante protagonismo de estos *otros gases* en la Circular 2/2025 se constata igualmente a la luz de su Memoria Justificativa (accesible en el presente [enlace](#)).

---

## Precedentes de la Circular 2/2025

- **RD 949/2001**<sup>3</sup>: los artículos 70 y 76 de la Ley 34/1998<sup>4</sup> regulan el acceso a las redes de transporte y distribución de gas natural, y originalmente habilitaron al Gobierno para desarrollar el régimen de acceso y conexión a las redes gasistas, que fue desarrollado a través del RD 949/2001.
- **RDL 1/2019**<sup>5</sup>: el RDL 1/2019 tuvo incidencia en el RD 949/2001, ya que modificó el artículo 7.1. de la Ley 3/2013<sup>6</sup>, asignando a la CNMC la función de establecer –mediante Circular– las metodologías utilizadas para calcular las condiciones para la conexión y el acceso a las redes de gas.

El RDL 1/2019 también modificó en consecuencia los artículos 70.2 y 76.3 de la Ley 34/1998, de tal forma que atribuyó a la CNMC las competencias para aprobar la metodología y condiciones de acceso y conexión, lo que comprende el contenido de las solicitudes y permisos, los criterios económicos, los criterios para la evaluación de la capacidad, los motivos para su denegación, el contenido mínimo de los contratos, y las obligaciones de publicidad y transparencia de la información relevante para el acceso y la conexión.

---

<sup>1</sup> “Circular 8/2019” significa Circular 8/2019, de 12 de diciembre, por la que se establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema de gas natural.

<sup>2</sup> El concepto “otros gases” es definido por la Circular 2/2025 como aquellos gases que cumplan los requisitos que marque la normativa vigente para poder ser inyectados en la red de gas natural, diferentes del gas natural de origen fósil y que pueden requerir o no mezcla con el propio gas que circula por la red a la que se inyecten, como es el caso del hidrógeno o el biometano, de acuerdo con lo recogido en los artículos 70 y 76 de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos.

<sup>3</sup> “Real Decreto 949/2001” significa 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 del gas natural.

<sup>4</sup> “Ley 34/1998” significa Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos.

<sup>5</sup> “RDL 1/2019” significa 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.

<sup>6</sup> “Ley 3/2013” significa artículo 7.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.



- > **Circular 8/2019**<sup>7</sup>: en despliegue de tales atribuciones, la CNMC aprobó la Circular 8/2019, que homogeneizó el modelo de acceso para las infraestructuras del sistema gasista (plantas de regasificación, redes de transporte y distribución y almacenamientos subterráneos), así como los procedimientos de asignación y contratación de capacidad en las mismas, dentro del proceso de creación de un mercado de gas competitivo en el que se garantice la seguridad de suministro.
- > **RDL 14/2022**<sup>8</sup>: el RDL 14/2022 introdujo un nuevo artículo 12 bis en el RD 1434/2002. Mediante dicho precepto se hizo referencia por primera vez en nuestro sistema jurídico a la “conexión de plantas de producción de gases renovables con las redes de transporte o distribución”.

Sin embargo, en palabras de la exposición de motivos de la Circular 2/2025 “*el precepto se limita a establecer unas previsiones muy generales*” motivo por el cual, continúa explicando, aprobó la Resolución de 19 de abril de 2024, por la que se establece el procedimiento de gestión de conexiones de plantas de generación de biometano con la red de transporte o distribución.

Ahora, la Circular 2/2025 pretende la consecución de ciertos objetivos entre los que consta actualizar y adaptar las condiciones de conexión y acceso y asignación de capacidad en el sector gasista a las nuevas necesidades derivadas de su descarbonización y la promoción de gases renovables y bajos en carbono.

- > **Reglamento 2025/1789**<sup>9</sup>: desde una perspectiva comunitaria, en junio de 2024, se aprobó el Reglamento 2025/1789, aplicable desde el 5 de febrero de 2025, que regula el derecho de conexión y acceso a la red de gases renovables e hipocarbónicos. Ese Reglamento se encuentra complementado por la Directiva 2024/1788<sup>10</sup>, cuyo mandato de transposición por los Estados Miembros finaliza el 5 de agosto de 2026.

La Directiva 2024/1788 dispone en sus artículos 41 y 45 que los gestores de red deberán seguir “*procedimientos transparentes y eficientes para la conexión no discriminatoria de instalaciones de producción de gas renovable y gas hipocarbónico*” y ese procedimiento deberá ser aprobado por la autoridad reguladora independiente de cada Estado Miembros (en España, la CNMC).

---

## Disposiciones generales (arts. 1 a 8)<sup>11</sup>

- > **Ámbito de aplicación**: incluye todas las instalaciones sujetas al acceso de terceros conforme a la Ley 34/1998 salvo, respecto a los mecanismos de asignación de capacidad, las conexiones internacionales por gasoducto con Europa, las instalaciones que hayan obtenido una exención del acceso y aquella capacidad de almacenamiento subterráneo que sea asignada mediante el procedimiento de asignación primaria.

---

<sup>7</sup> “Circular 8/2019” significa la Circular 8/2019, de 12 de diciembre, por la que se establece la metodología y condiciones de acceso y asignación de capacidad en el sistema de gas natural.

<sup>8</sup> “RDL 14/2022” significa Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural.

<sup>9</sup> “Reglamento 2024/1789” significa Reglamento (UE) 2024/1789 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno y por el que se modifican los Reglamentos (UE) número 1227/2011, (UE) 2017/1938, (UE) 2019/942 y (UE) 2022/869 y la Decisión (UE) 2017/684 y se deroga el Reglamento (CE) número 715/2009.

<sup>10</sup> “Directiva 2024/1788” significa Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE.

<sup>11</sup> El Capítulo II de la Circular 2/2025 regula los servicios ofertados y productos de contratación para el acceso a las instalaciones (arts. 9 a 13). A efectos aclaratorios se expone que, en aras de elaborar un resumen de las novedades más relevantes, no se entrará a analizar el contenido de los artículos relativos al Capítulo II.



- > **Sujetos con derecho de acceso y conexión:** tienen derecho de acceso los sujetos del art. 61 de la Ley 34/1998, cuya rúbrica es “*Incorporación de gas natural al sistema*”, motivo por el cual el apartado 2 del art. 4 matiza que (i) tienen [también] derecho de conexión “*los titulares de las plantas de producción de otros gases*”, y que; (ii) la contratación de la conexión otorgará un derecho inherente a contratar el acceso en el punto de conexión otorgado.
- > **Denegación del acceso y la conexión:** El artículo 5 regula las causas específicas bajo las cuales será posible denegar el acceso a las instalaciones. Estas son (a) falta de capacidad disponible durante el período contractual solicitado, (b) impago de los peajes, cánones o recargos por desbalance, (c) insuficiencia de garantías depositadas, (d) incapacidad manifiesta para actuar en el sistema gasista, que haya resultado o pueda resultar en perjuicios técnicos o económicos de importancia para el sistema gasista o (e) congestión en alguna de las infraestructuras necesarias para la prestación completa de un servicio determinado que ponga en riesgo la operación del sistema.

De igual forma, el mismo precepto regula causas en virtud de las cuales no será posible denegar el acceso en un punto de salida a un consumidor por falta de capacidad (apartado 2); mientras que también desarrolla las causas de denegación de la conexión (apartado 3), entre las que destaca el impago de las cantidades acordadas en los contratos para la construcción de las instalaciones de conexión.

---

## Contratación del acceso y conexión (arts. 14 a 25)

- > **Criterios de adjudicación de capacidad:** tras la aceptación de la solicitud de conexión por parte del operador de red, los sujetos con derecho de conexión a las redes contratarán la conexión a través de las plataformas telemáticas de solicitud y contratación gestionadas por los operadores de redes (cf. artículo 16). A efectos de la conexión, se distinguirá entre otros gases que no necesitan mezclarse con el gas natural que circula por la red a la que se conectan, como es el caso del biometano, y los que necesitan mezclarse, como es el caso del hidrógeno.

- Respecto a los primeros, la aceptación de la solicitud depende de la conformidad del gestor técnico del sistema, quien debe analizar la compatibilidad de la composición del gas con las instalaciones y usuarios, especialmente si puede haber flujo hacia redes interconectadas o flujo inverso.

El criterio de aceptación de solicitudes de conexión para este tipo de gases será la prelación temporal (cf. artículo 14.3).

- Respecto a los segundos, la aceptación estará sujeta a la conformidad del gestor técnico del sistema conforme a un exhaustivo procedimiento de competencia que se desarrolla en los apartados 4 y 5 del artículo 14 de la Circular 2/2025.

Es relevante poner de manifiesto que, entre los criterios que determinarán la adjudicación del acceso y la conexión, constan el estado de adquisición de terrenos, los compromisos de venta del gas al consumidor final, el estado de tramitación de los permisos ambientales o la obtención de ayudas públicas para el desarrollo de un proyecto específico. Se adelanta que los aspectos concretos de los procedimientos de competencia serán desarrollados por resolución de la CNMC.

En cualquier caso, será necesario realizar un análisis en relación con el caudal y la calidad del gas que circula por la red de transporte y distribución, su correcto funcionamiento y seguridad.

- > **Contenido de contratos de conexión de plantas de producción de otros gases a la red de gas natural:** el artículo 17 regula el contenido mínimo de los contratos de conexión de planta de producción de otros gases a la red de gas natural, destacando la necesidad de incluir las (i) condiciones técnicas que podrían ser causa de reducción de la capacidad condicional asignada y la probabilidad de su aplicación; y (ii) los criterios y condiciones para el resarcimiento económico por el coste de la conexión soportado por el titular de la planta de producción, en caso de que el titular de la red de transporte o distribución reciba alguna ayuda para la construcción de la conexión, o alguna de las instalaciones de la conexión fuera utilizada posteriormente por terceros.



Por último, el apartado 2 de ese artículo establece que los contratos de conexión se considerarán otorgados en relación a las plantas con las características indicadas en la solicitud de conexión, no pudiendo ser objeto de transmisión dichos contratos a terceros de manera independiente.

- **Contratación del acceso al Punto Virtual de Balance (“PVB”):** el artículo 19 regula la contratación de servicios de entrada y salida al PVB desde plantas de producción de otros gases y desde otros puntos de la red, que se realizará de forma independiente a través de la plataforma telemática gestionada por el gestor técnico del sistema, previa validación de que las garantías constituidas por el sujeto son suficientes. El apartado 3 de ese precepto indica que se podrán realizar transacciones comerciales de cambio de titularidad de gas independientemente del punto de entrada o salida del mismo, y que todo el gas entregado en el PVB es libremente intercambiable.

Por su lado, el artículo 21 regula la contratación de capacidad de acceso de salida del PVB a un consumidor, mientras que el artículo 25 regula los contratos de acceso a las instalaciones, cuyo modelo será aprobado por la CNMC mediante resolución, y que deberá incluir un contenido mínimo entre el que consta la suspensión del acceso a las instalaciones para el caso de incumplimiento de pago de peajes y cánones por parte del sujeto obligado al abono de tales partidas (i.e., sujeto con derecho de acceso).

---

## Procedimientos de asignación de capacidad (arts. 26 a 38)

En este punto es necesario traer a colación la definición del artículo 3.d), relativa a la *capacidad condicional*, término que refiere a la capacidad firme que conlleva condiciones transparentes y predefinidas para **permitir el acceso desde las plantas de producción de otros gases hacia el punto de intercambio virtual**. Esta definición es relevante dado que se trata de la capacidad o caudal máximo admisible previsto en el artículo 12 bis del RD 1434/2002.

El artículo 28 regula el procedimiento de asignación del producto individual de capacidad firme de entrada al PVB desde planta de producción de otros gases. La contratación de la conexión por parte de las plantas de producción de otros gases otorgará el derecho a contratar el acceso a la red de transporte o distribución como servicio de entrada al PVB desde planta de producción de otros gases, por el valor máximo de la capacidad condicional que se indique en el contrato de conexión. Asimismo, se establece la posibilidad de reducir la capacidad condicional asignada (p.ej. en caso de limitaciones técnicas sobrevenidas) para lo cual el reparto de remanente se realizará con base en el criterio cronológico de la fecha de solicitud de conexión aceptada, para lo cual será necesario que el gestor técnico desarrolle un procedimiento específico (cf. último párrafo del apartado 3).

El resto de artículos del Capítulo IV regulan los procedimientos y criterios para la determinación, oferta y asignación de capacidad en las infraestructuras del sistema gasista, abarcando desde la red de transporte y plantas de regasificación hasta los almacenamientos subterráneos, donde se establecen mecanismos de subasta para productos de capacidad firme y servicios agregados, con diferentes horizontes temporales (anual, trimestral, mensual, diario e intradiario), y se detallan los algoritmos y reglas para la adjudicación.

Asimismo, se (a) definen los requisitos mínimos de las solicitudes de conexión y de capacidad, tanto para productos individuales como agregados, así como el orden de los procedimientos de asignación y la facturación de la capacidad contratada; (b) y se introducen medidas para reservar capacidad a corto y largo plazo, además de regular los mecanismos de flexibilidad, modificación y renuncia de *slots*, permitiendo a los usuarios adaptar sus contratos a las necesidades reales del mercado y del sistema.

---

## Otras disposiciones relativas al acceso a las instalaciones (arts. 39 a 43)

- **Criterios técnicos para evaluar la capacidad de conexión de plantas de producción de otros gases:** el artículo 39 fija los criterios para calcular la capacidad condicional, esto son (i) los rangos de calidad del gas producido por la planta; (ii) demanda de gas natural en el último año natural previo a la solicitud de conexión; (iii) la calidad del gas que circula en dicha red; (iv) la capacidad de conexión en uso y su grado de utilización, así como la capacidad de conexión que no esté siendo utilizada y que se haya asignado previamente o esté pendiente de asignarse en virtud de solicitudes de conexión en tramitación; (v)



criterios de cálculo de la capacidad de instalaciones establecidos en la Resolución de 10 de noviembre de 2022, de la CNMC<sup>12</sup>; (vi) la posibilidad de que tenga lugar un flujo de gas a redes interconectadas aguas arriba o flujo inverso.

➤ **Requisitos de transparencia y publicidad en la conexión de plantas de producción de otros gases:** los titulares de las redes deberán publicar en las plataformas de solicitud y contratación de la conexión, entre otra información, los esquemas generales con la ubicación de sus redes de gas de presión igual o superior a 16 bar, por provincia, y el consumo del año anterior atendido a través de los puntos de conexión de su red; y los protocolos para el cálculo de la capacidad de conexión en sus redes, así como la capacidad ya asignada y en trámite de ser asignada. Asimismo:

- en caso de otros gases que necesiten mezclarse, el gestor técnico del sistema debe publicar y mantener actualizada la capacidad de conexión disponible por áreas del sistema gasista, así como las capacidades ya asignadas y en proceso de asignación; mientras que,
- para otros gases que no necesitan mezclarse, los titulares de redes de transporte y distribución serán los que publiquen y mantengan actualizada la información sobre capacidad de conexión disponible de la red por tramos, en las plataformas de solicitud y contratación de la conexión, indicando también las capacidades ya asignadas y en proceso de asignación.

➤ **Otras cuestiones:** el artículo 41 regula el mercado secundario de capacidad de acceso en el sistema gasista, permitiendo la compraventa o subarriendo de la capacidad contratada entre sujetos con derecho de acceso, salvo excepciones como la capacidad asociada a consumidores finales o plantas de producción de otros gases. Establece que todas las transacciones deben registrarse en la plataforma gestionada por el gestor técnico del sistema, quien también debe facilitar herramientas para estas operaciones y garantizar la transparencia y trazabilidad de la titularidad de la capacidad.

Por su parte, el artículo 42 indica que la CNMC aprobará la normativa de gestión técnica del sistema, aplicable a todos los agentes y operadores, y prevé la elaboración de propuestas normativas por parte del gestor técnico del sistema; mientras que el artículo 43 fija en la CNMC la responsabilidad de supervisión integral del procedimiento de conexión y asignación de capacidad, así como la resolución de conflictos y la vigilancia de la transparencia y no discriminación.

---

## Mecanismo de gestión de congestiones y antiacaparamiento de capacidad (arts. 44 a 50)

Se regula las medidas de antiacaparamiento de capacidad de conexión y acceso para el servicio de entrada al PVB desde planta de producción de otros gases. Entre las disposiciones relevantes, se identifica:

- La posibilidad de renunciar a la capacidad condicional de conexión contratada bajo el previo abono de costes incurridos o comprometidos por el operador de red en relación con la conexión.
- La eventual pérdida de derecho de uso de la conexión derivada de la falta de uso de la capacidad condicional de conexión. El ejercicio de esta acción se vehiculizará una vez identificada la falta de uso por un periodo temporal que la CNMC fijará mediante resolución, previa audiencia a los interesados (se excluyen los supuestos de fuerza mayor o retrasos administrativos no imputables a los interesados en la obtención de autorizaciones necesarias para la construcción o puesta en marcha de la planta).
- La liberación de capacidad condicional cuando se identifique infrautilización, aunque no podrá apreciarse infrautilización bajo causas de indisponibilidad técnica de la red a la que se conecta la planta. El procedimiento de cálculo y aplicación de esta medida también se desarrollará mediante resolución que adoptará la CNMC.

---

<sup>12</sup> “Resolución de la CNMC de 10 de noviembre de 2022” significa Resolución de 10 de noviembre de 2022, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la normativa de gestión técnica del sistema gasista sobre programaciones, nominaciones, repartos, balances, la gestión y uso de las conexiones internacionales y los autoconsumos.



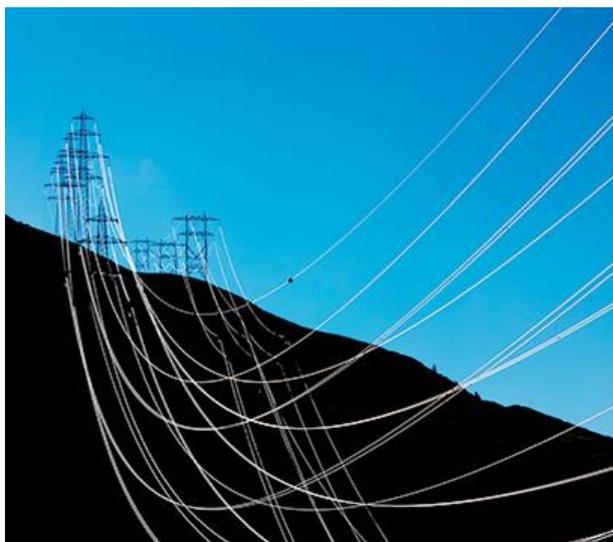
El resto de artículos del Capítulo VI regulan, entre otras cuestiones, los principios generales de los mecanismos de gestión de congestiones y antiacaparamiento de capacidad de acceso y conexión; los mecanismos de uso y pérdida de capacidad de acceso para productos de plazo superior al diario, y para capacidad de acceso a nivel diario; las medidas antiacaparamiento de capacidad de acceso para servicios que conllevan slots; y el mecanismo de sobreventa y recompra de capacidad de acceso.

## Garantías (arts. 51 a 58)

El artículo 57 regula la constitución y vigencia de garantías para la conexión de plantas de producción de otros gases a la red de gas natural, previéndose:

- La posibilidad de que solicitantes de conexión de plantas de producción y titulares de redes puedan pactar las condiciones sobre los pagos de la conexión y las garantías asociadas a los mismos, que serán incluidas en el contrato de conexión. A este respecto, se habilita a la CNMC para establecer requisitos mínimos mediante resolución sobre esta materia (eso sí, se trata de una potestad discrecional, y no de un mandato).
- En caso de no alcanzar un acuerdo, el contrato de conexión recogerá el compromiso de establecimiento de garantías equivalentes al importe del presupuesto de conexión aceptado y no abonado previamente por parte del titular de la planta de producción, debiéndose depositar las garantías en el plazo de treinta (30) días hábiles desde la fecha de notificación por parte del titular de las redes de la obtención de la autorización administrativa para la construcción de la conexión.
- Las garantías serán liberadas progresivamente, tras el cumplimiento del calendario de pagos recogido en el contrato de conexión, o en caso de renuncia al contrato de conexión, tras el abono de los costes incurridos por el operador de la red de transporte y distribución hasta el momento de comunicación de la renuncia.

Respecto a otras disposiciones generales reguladas en el Capítulo VII, se encuentra la regulación asociada a (a) compromisos asumidos por los sujetos; (b) incumplimiento de obligaciones de pago de los peajes por servicios de acceso contratados; (c) incumplimiento de requerimiento de aportación de garantías para la contratación del acceso; (d) importe de garantías requeridas para la contratación de capacidad de acceso; (e) constitución y vigencia de garantías para contratación de capacidad de acceso; (f) cálculo de requerimientos de garantías para clientes conectados a redes de distribución; y (g) solución de conflictos.



Para obtener información adicional sobre el contenido de este documento puede enviar un mensaje a nuestro equipo del [Área de Conocimiento e Innovación](#) o dirigirse a su contacto habitual en Cuatrecasas.

©2025 CUATRECASAS

Todos los derechos reservados.

Este documento es una recopilación de información jurídica elaborado por Cuatrecasas. La información o comentarios que se incluyen en el mismo no constituyen asesoramiento jurídico alguno.

Los derechos de propiedad intelectual sobre este documento son titularidad de Cuatrecasas. Queda prohibida la reproducción en cualquier medio, la distribución, la cesión y cualquier otro tipo de utilización de este documento, ya sea en su totalidad, ya sea en forma extractada, sin la previa autorización de Cuatrecasas.



IS 713573