



INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE CIRCULAR X/2019, DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, POR LA QUE SE ESTABLECE LA METODOLOGÍA Y CONDICIONES DEL ACCESO Y DE LA CONEXIÓN A LAS REDES DE TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE LAS INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

1. Resumen ejecutivo

- El Ministerio valora positivamente, con carácter general, la propuesta de circular remitida por la CNMC, compartiendo el diagnóstico de la situación, las motivaciones para la actuación normativa y el enfoque general de la propuesta.
- En relación a su adecuación a las orientaciones de política energética dictadas en relación con esta circular por la Orden TEC/406/2019, la voluntad expresada en la memoria de coordinar la aplicabilidad de la circular con la de la norma que apruebe el Gobierno va en la línea de lo expresado en la orientación de política energética del apartado decimotercero.1 de la referida orden.
- No obstante, en aras de una mayor seguridad jurídica, se propone que dicha condicionalidad se vea reflejada en la parte dispositiva de la circular, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria undécima de la Ley 24/2013 (LSE).
- En relación a la segunda orientación de política energética contenida en el apartado decimotercero.2 de la Orden TEC/406/2019, el Ministerio considera que la propuesta de circular, en su actual redacción, no se adecúa convenientemente a la misma, al abordar ámbitos materiales cuya regulación, de acuerdo con el artículo 33.7 y 33.10 de la LSE, corresponde al Gobierno. Lo anterior entraría en conflicto con el ejercicio pleno de las potestades de política energética que son propias del Gobierno, como el fomento de las energías renovables o las dirigidas a lograr una transición energética sostenible y justa.



- En particular, se considera que corresponde regular al Gobierno, mediante Real Decreto, los siguientes aspectos contenidos en la propuesta de circular: el marco general del procedimiento de otorgamiento de los permisos de acceso y conexión, el principio general de otorgamiento del acceso (cronológico u otros), la posibilidad de establecer otros mecanismos de asignación de capacidad (p.ej, subastas) y la posibilidad de realizar hibridaciones entre diversas tecnologías.
- Adicionalmente, se considera que también son competencia del Gobierno los siguientes aspectos incluidos en el ámbito de la propuesta de circular: el establecimiento de hitos administrativos de avance que deberá acreditar el titular de un permiso de acceso y conexión para evitar la caducidad del mismo y los criterios para evaluar si una instalación es la misma a los efectos de los permisos de acceso y conexión.
- Por otro lado, la regulación propuesta para el régimen transitorio genera algunas dudas desde el punto de vista de suficiencia y jerarquía normativa, que aconsejan un análisis jurídico específico de mayor profundidad.
- Por último, el Ministerio realiza diversas consideraciones particulares al articulado, de carácter más técnico, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma y evitar dudas en su aplicación.
- Como consecuencia de lo expuesto, el Ministerio considera necesaria la convocatoria de la Comisión de Cooperación prevista en el artículo 2 del Real Decreto-ley 1/2019, al objeto de resolver las discrepancias identificadas y asegurar la plena coherencia de las normas de la CNMC y el Gobierno, al tiempo que se respetan las esferas competenciales de ambos reguladores.



2. Introducción: antecedentes y marco normativo de aplicación al acceso y conexión.

I. Antecedentes

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 (en adelante, CNMC) 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, establece en su disposición transitoria primera el mecanismo de coordinación de los planes de regulación de la CNMC con las orientaciones de política energética, que son competencia del Gobierno, el cual se articula en términos generales como seguidamente se recoge:

- i. En el plazo de dos meses desde entrada en vigor del señalado Real Decreto-ley 1/2019, la CNMC informará al Ministerio para la Transición Ecológica (en adelante, el Ministerio) sobre las circulares de carácter normativo que se encuentren en tramitación y que puedan incidir en los aspectos de política energética.
- ii. El Ministerio podrá adoptar y remitir a la CNMC, en el plazo de un mes desde la remisión de la información prevista en el párrafo anterior, las orientaciones de política energética.
- iii. La CNMC deberá remitir al Ministerio, con carácter previo a su aprobación, las circulares de carácter normativo junto con una memoria justificativa de las mismas, con una antelación mínima de dos meses a la fecha prevista para su aprobación.
- iv. En el plazo de un mes desde la remisión de las referidas Circulares, el Ministerio podrá emitir un informe valorando la adecuación de las Circulares de carácter normativo a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.
- v. Si en el informe se estima que la CNMC no ha tenido en cuenta dichas orientaciones generales, se convocará la Comisión de Cooperación con el objeto de alcanzar un acuerdo entre ambas partes.



En el marco de dicho procedimiento, el pasado 14 de febrero de 2019 la CNMC comunicó al Ministerio un plan normativo a tramitar durante 2019, formado por trece circulares de carácter normativo, de las que seis se corresponden con el sector del gas natural, seis con el sector eléctrico y una con ambos sectores. Como consecuencia de dicha comunicación, este Ministerio aprobó la Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Al amparo del procediendo arriba señalado, con fecha 30 de mayo de 2019 se ha recibido propuesta de Circular de la CNMC por la que se establecen la metodología y condiciones de acceso a las redes de las instalaciones de producción de energía eléctrica (en adelante, la Circular), acompañada de su memoria justificativa, con carácter previo a su aprobación.

La CNMC ha remitido la propuesta de Circular en cumplimiento del apartado 3 de la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/2019, a los efectos de que el Ministerio para la Transición Ecológica pueda valorar la adecuación de dicha circular a las orientaciones de política energética previamente adoptadas, lo que constituye el objeto del presente informe.

II. Marco normativo del acceso y conexión

La Ley 24/2013 de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, Ley 24/2013), en su artículo 33, establece los criterios generales relativos al acceso y la conexión a las redes, definiendo los conceptos de derecho de acceso, derecho de conexión, permiso de acceso y permiso de conexión. Así, por derecho de acceso se entenderá el derecho de uso de la red en unas condiciones legal o reglamentariamente determinadas y por derecho de conexión a un punto de la red, el derecho de un sujeto a acoplarse eléctricamente a un punto concreto de la red en unas condiciones determinadas.

Al respecto, la Ley 24/2013 configura un régimen transitorio de aplicación al acceso y conexión. Así, las disposiciones transitorias 7ª, 8ª y 11ª de esta ley, aplicadas de manera conjunta, determinan lo siguiente:



- Que el art. 33 anterior no será de aplicación (todo él) en tanto no se apruebe y entre en vigor el real decreto por el que se aprueben los criterios para la concesión de los permisos de acceso y conexión tal como se prevé en dicho artículo. A día de hoy, dicho real decreto no se ha aprobado.
- Que en tanto se desarrolla dicho artículo, el acceso y conexión se rigen por la anterior ley 54/1997, del Sector Eléctrico, y su normativa de desarrollo (RD 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica). Dichas normas prevén vigencia indefinida de los permisos, con carácter general.
- Que los permisos otorgados antes de la entrada en vigor de la Ley 24/2013 (antes del 28/12/2013) caducarán a los 5 años o el 21/03/2020 (la fecha más tardía).

El mencionado artículo 33 de la Ley 24/2013 ha sido modificado por el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, en virtud del cual se realiza una reorganización competencial de tal forma que:

- El Gobierno, mediante real decreto del Consejo de Ministros establecerá los criterios y procedimientos que la concesión de acceso y conexión deberá satisfacer para el cumplimiento de los objetivos de política energética y penetración de renovables, los criterios bajo los que un sujeto podrá solicitar a los titulares y gestores de las redes la modificación de las condiciones de los permisos de conexión y acceso, incluidos sus puntos de conexión y los criterios objetivos para la inclusión de límites a la capacidad de conexión por nudos al objeto de garantizar la seguridad del suministro.
- Por su parte, la CNMC aprobará mediante circular la metodología y las condiciones de acceso y conexión que comprenderá: el contenido de las solicitudes y permisos, los criterios económicos, los criterios para la evaluación de la capacidad, los motivos para la denegación, el contenido



mínimo de los contratos y la obligación de publicidad y transparencia de la información relevante para el acceso y la conexión.

Por tanto, y para su sistematización, el cuadro de competencias con base en el artículo 33 de la Ley 24/2013 queda como sigue:

Competencias atribuidas al Gobierno con base en el artículo 33.7 y 10 de la Ley 24/2013	Competencias atribuidas a la CNMC con base en el artículo 33.11 de la Ley 24/2013
<ul style="list-style-type: none">- Criterios para que la concesión de acceso y conexión satisfaga el cumplimiento de (i) los criterios de política energética, y (ii) los objetivos relativos a la penetración de renovables.- Procedimiento para que la concesión de acceso y conexión satisfaga el cumplimiento de (i) los criterios de política energética, y (ii) los objetivos relativos a la penetración de renovables;- Criterios bajo los que un sujeto podrá solicitar a los titulares y gestores de las redes la modificación de las condiciones de los permisos de conexión y acceso, incluidos los puntos de conexión.- Criterios objetivos para la inclusión de límites a la capacidad de conexión por nudos al objeto de garantizar la seguridad del suministro.	<p>Criterios de metodología y condiciones de acceso y conexión, que comprenden:</p> <ul style="list-style-type: none">- Contenido de las solicitudes y permisos,- los criterios económicos,- los criterios para la evaluación de la capacidad,- los motivos para la denegación,- el contenido mínimo de los contratos y- la obligación de publicidad y transparencia de la información relevante para el acceso y la conexión

Por otra parte, el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, incluyó en su disposición adicional tercera diversas medidas para luchar contra la especulación en los derechos de acceso y conexión en las instalaciones de producción e incrementar la firmeza exigible a los proyectos:



- Elevó las garantías económicas establecidas en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, desde 10€/kW a 40€/kW.
- Introdujo la exigencia de acreditar un 10% de las inversiones en las actuaciones de red en los 12 meses desde la obtención de los permisos, estableciendo la caducidad de los permisos y la ejecución de las garantías en caso de incumplimiento.
- Introdujo la obligación de firmar con el titular de la red un contrato de encargo del proyecto para las instalaciones de red antes de 4 meses desde la autorización administrativa previa, también previendo la caducidad de los permisos y la ejecución de las garantías en caso de incumplimiento.
- Restringió la transferencia de permisos a instalaciones distintas a la original para la que fueron concedidos, remitiendo a un desarrollo reglamentario posterior la definición de los criterios para considerar si una instalación es la misma.
- Introdujo la obligación de acreditar hitos de avance de los proyectos (DIA; autorizaciones administrativas, etc.), sujeto a un desarrollo reglamentario posterior, pero sin establecer los efectos del incumplimiento de la obligación. A este respecto conviene destacar que el apartado 4 de la disposición transitoria tercera del mismo Real Decreto-ley 15/2018 señala que reglamentariamente se establecerán los plazos en los que el solicitante deberá acreditar el cumplimiento de dichos hitos, real decreto que aún se encuentra pendiente de aprobación.

Las anteriores tres normas de rango legal configuran, en esencia, el marco legislativo dentro del que ha de regularse el acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, mediante real decreto del Gobierno y circular de la CNMC, en sus respectivos ámbitos competenciales.

3. Valoración de la propuesta de Circular



El Ministerio valora positivamente, con carácter general, la propuesta de circular remitida por la CNMC, compartiendo el diagnóstico de la situación, las motivaciones para la actuación normativa y el enfoque general de la propuesta. En particular, se comparte la necesidad de establecer unos hitos que permitan discriminar entre los proyectos que realmente se van a realizar de aquellos otros que saturan de manera ficticia y con fines puramente especulativos las redes.

También se considera oportuna y justificada la urgencia en acometer en primer lugar y de forma separada la regulación del acceso y conexión de las instalaciones de generación, dada la especificidad de este tipo de instalaciones y la coyuntura actual en la que se cuenta con un elevado número de instalaciones con permisos de acceso y conexión.

No obstante, en los siguientes apartados de este informe se realizan diversas consideraciones tendentes a lograr una plena adaptación de la Circular a las orientaciones de política energética, el encaje de la actuación de la CNMC con la delimitación competencial determinada por las normas con rango legal antes referidas y a la necesaria coordinación normativa entre Gobierno y CNMC, así como diversas observaciones sobre aspectos particulares del articulado de naturaleza más técnica.

A. Adecuación de la propuesta a las orientaciones de política energética

Tal y como ya se he señalado, conforme a la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, el Ministerio podrá emitir un informe valorando la adecuación de las Circulares de carácter normativo a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.

La Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, establece en su apartado decimotercero, respecto de la Circular sobre metodología de acceso y conexión a la red de electricidad, las siguientes orientaciones que deberán tenerse en cuenta en su elaboración:

“1. Para evitar inseguridad jurídica en los operadores económicos y dotar de certidumbre a las inversiones necesarias para cumplir los objetivos de



penetración de renovables, se debería tener en cuenta lo establecido en la disposición transitoria undécima de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre del Sector Eléctrico que supedita la entrada en vigor del artículo 33 de la misma Ley a la aprobación por el Gobierno del real decreto por el que se aprueben los criterios y procedimientos para la concesión de los permisos de acceso y conexión.

2. Sin perjuicio de lo anterior, la correcta regulación del acceso y conexión es un elemento crítico para el cumplimiento de los objetivos de penetración de renovables en el sector eléctrico, por lo que deberían asegurarse mecanismos que faculten esta penetración y la coherencia entre la regulación que se adopte por el Gobierno, en desarrollo de lo previsto en los apartados 7 y 10 del artículo 33 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y la iniciativa normativa que la CNMC, en el ejercicio de las competencias que le confiere el apartado 11 del mismo artículo.”

Con respecto a la primera orientación de política energética, el fin con el que se dictó esta orientación de política energética fue el de poner de manifiesto la necesidad de la aprobación de una norma de rango reglamentario que “active” el artículo 33 de la Ley 24/2013, para superar la *vacatio legis* introducida por la disposición transitoria undécima de dicha ley, el cual recoge expresamente que “[l]o dispuesto en el artículo 33 será de aplicación una vez que entre en vigor el real decreto por el que se aprueben los criterios para la concesión de los permisos de acceso y conexión tal como se prevé en dicho artículo.”

En este sentido, la propia CNMC ha recogido en la memoria justificativa de la propuesta de Circular remitida el hecho de que está pendiente por parte del Gobierno la aprobación de la normativa que regule los aspectos del acceso y conexión que entran dentro de sus competencias. Como consecuencia de ello, la CNMC establece en el apartado 4.2 de su memoria que “se estima oportuno en este momento no establecer una fecha determinada para la entrada en vigor de esta circular de acceso y conexión, a fin de que pueda coordinarse su aplicabilidad con la de las otras medidas en materia de acceso, que, en su caso, apruebe el Gobierno en el ejercicio de sus propias competencias”.



Adicionalmente, en este mismo apartado señala la conveniencia de coordinar la aplicabilidad de la Circular que apruebe la CNMC en materia de acceso y conexión con la aplicabilidad de la regulación que ha de aprobar el Gobierno en el ámbito de sus competencias.

Las anteriores apreciaciones recogidas en la memoria de la Circular suponen una respuesta favorable a la orientación de política energética del apartado decimotercero.1 de la Orden TEC/406/2019, por lo que se valoran positivamente en la medida en que contribuyen a una mayor clarificación del marco normativo. Sin embargo, en aras de incrementar la seguridad jurídica para los operadores económicos y dotar de certidumbre a las inversiones necesarias para cumplir los objetivos de penetración de renovables, se propone trasladar dicha previsión a la parte dispositiva de la Circular en la forma de una cláusula suspensiva que condicione la aplicabilidad del contenido de la misma a la efectiva “activación” del artículo 33 de la Ley 24/2013 conforme a lo previsto, y tal como hace, la disposición transitoria 11ª de esa misma ley.

En cuanto la segunda orientación, el fin que persigue es que el contenido de la Circular contribuya o, al menos, no suponga, un obstáculo para la consecución de los objetivos de política energética, con una mención expresa a la penetración de renovables en el sector eléctrico.

Lo anterior se garantiza por dos vías: en primer lugar, asegurando que el alcance de la actuación regulatoria de la CNMC se circunscribe al perímetro competencial delimitado por el artículo 33.11 de la Ley 24/2013 con pleno respeto al perímetro acotado para el Gobierno con base en el artículo 33, apartados 7 y 10; y, en segundo lugar, asegurando una coordinación y coherencia entre la regulación de la CNMC y la que promueva el Gobierno en su ámbito competencial.

En cuanto a la necesaria coordinación entre la competencia regulatoria del Gobierno y las Circulares de la CNMC, ésta vincula su consecución a la previsión de no establecer una fecha de entrada en vigor de la Circular, en los términos ya mencionados anteriormente. Es decir, del contenido del apartado 4.2 de la memoria de la propuesta de Circular se desprende la voluntad de la CNMC de



esperar a conocer la propuesta reglamentaria del Gobierno en la materia para coordinar su aplicabilidad.

Lo anterior es comprensible y lógico en la medida en que la CNMC no conoce la propuesta regulatoria del Gobierno en la materia, toda vez que la entrada del Gobierno en funciones ha limitado la capacidad normativa del Gobierno.

Sin embargo, como se ha explicado, para la consideración satisfactoria y plena de esta segunda orientación no basta con que se asegure una aplicabilidad coordinada de las normas, sino que también requiere que se asegure la coherencia entre ambas regulaciones, de manera que la Circular de la CNMC no limite, invada o impida el ejercicio de las competencias del Gobierno en materia de política energética que le atribuye la Constitución Española y la legislación sectorial.

Lo anterior conduce necesariamente a un análisis de la propuesta de Circular desde la perspectiva competencial, a los efectos de juzgar si su contenido puede suponer un menoscabo a las potestades normativas del Gobierno.

Como es sabido, el artículo 97 CE establece que el Gobierno dirige la política interior y exterior y ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. En lo que hace a la política energética, dicha competencia se atribuye al Ministerio para la Transición Ecológica partiendo de los artículos 149.1.13º y 149.1.25º CE, al que el artículo 14 del Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, le otorga la competencia para llevar a cabo la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de energía y medio ambiente para la transición a un modelo productivo y social más ecológico.

Es decir, la política energética del Gobierno debe atender a objetivos políticos diversos, de índole económica, social o medioambiental, con el fin último de lograr una transición hacia una economía y una sociedad más ecológicas.

En esta transición, que necesariamente debe ser una transición justa, la CNMC está llamada a desempeñar un papel muy relevante, propiciando una regulación



de los sectores y actividades económicas bajo su competencia que dé certidumbre a los agentes, seguridad jurídica, ortodoxia regulatoria y altos niveles de eficiencia económica.

Resulta fundamental, por tanto, asegurar que la actuación normativa de la CNMC sirve a los fines anteriores de una manera compatible y coherente con los principios y objetivos fijados por el Gobierno en su esfera de actuación.

Adicionalmente, debe considerarse que estos objetivos políticos y energéticos, deben de enmarcarse dentro de los compromisos políticos que se acuerden en el marco de las políticas energéticas globales de la Unión Europea y de otros compromisos internacionales, por lo que inequívocamente estos objetivos deben ser establecidos por el Gobierno.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, este Ministerio considera que la propuesta de circular en su redacción actual, contiene diversas previsiones que podrían producir una invasión y un vaciamiento de las competencias propias del Gobierno recogidas en el artículo 33.7 y 10 de la Ley 24/2013 y, por tanto, incumplir el objetivo de coherencia reflejado en las orientaciones de política energética, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas adicionales que su aprobación podría acarrear.

Así, se considera que determinados artículos de la propuesta de Circular deberían ser parte de una norma reglamentaria del Gobierno, posiblemente la misma que active el artículo 33 y desarrolle lo previsto en el apartado 10 de dicho artículo, o incluso en alguna norma de rango legal.

En particular, se considera que debería ser desarrollado por dicho decreto o norma de rango superior aspectos tales como:

- El principio general de otorgamiento de acceso.

El artículo 7 de la propuesta de Circular establece que deberá ser el de prelación temporal. Esta consideración se realiza sin prejuzgar si este criterio es o no acertado.



Lo anterior, con base en una interpretación literal del artículo 33, apartados 10 y 11, de la Ley 24/2013, y de manera sistemática con el contenido del Real Decreto-ley 1/2019, será mediante real decreto del Consejo de Ministros, y no mediante circular de la CNMC, como habrán de regularse “*los criterios y procedimientos de acceso y conexión*”. En efecto, y en clara consonancia, el apartado 11 del artículo 33 de la Ley 24/2013 dispone que la CNMC aprobará, en materia de acceso y conexión su “*metodología y las condiciones*”. Por tanto, ha de concluirse que, el otorgamiento del acceso es una competencia estrictamente que le corresponde al Gobierno delimitar y no a la CNMC.

- La posibilidad de establecer otros mecanismos de asignación de capacidad.

La propuesta de Circular en su artículo 8 establece que para todos aquellos nudos en los que exista una capacidad sobrevenida no asignada de 200 MW se realizarán subastas con criterios de asignación puramente económicos.

Se considera que debe residir en el Gobierno, con independencia de qué órgano gestione el procedimiento final, la decisión sobre la posibilidad de realizar subastas, concursos u otros procedimientos para otorgar el acceso en nudos concretos de la red. Esta capacidad obedece no sólo a criterios de política energética sino incluso a criterios de política económica o social. A modo de ejemplo y con el fin de recalcar que se trata de una cuestión de política energética, económica, social y de transición justa, baste señalar que podrían organizarse subastas de capacidad de acceso y régimen económico simultáneamente (caso portugués reciente) en nudos concretos de la red para explotar un recurso energético renovable concreto (por ejemplo, solar) en zonas de la España vaciada.

Lógicamente, por no ser un objetivo a perseguir por el regulador energético nacional, la propuesta de Circular de la CNMC no contempla la posibilidad de prever el mantenimiento de capacidad disponible por el



cierre de centrales para atender a situaciones de transición justa. Por tanto, este artículo 8 de la propuesta de Circular, entraría en conflicto con el mecanismo de transición justa previsto en el anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Ecológica (LCCyTE), en el que se habilitaría a hacer posible que aquellas instalaciones de combustibles fósiles o termonucleares cuyo titular decida sustituir esa tecnología por otra que utilice fuentes de energías renovables puedan mantener su capacidad de acceso.

Asimismo, este mecanismo de subasta de capacidad sobrevenida previsto en la Circular podría entrar en conflicto con las convocatorias de subastas que, de acuerdo con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima, deberá establecer el Gobierno y en las que el producto a subastar será la energía.

En efecto, si a las subastas de energía renovable que organice el Gobierno se le superponen unas subastas de capacidad de acceso como las que propone la Circular de CNMC, podría existir un riesgo de descoordinación entre ambos instrumentos y de que la subasta de acceso de la CNMC se convierta en un factor limitante para la penetración de renovables, incentivándose fenómenos de acaparamiento del acceso para una posterior monetización del recurso a la espera del desarrollo de las subastas de energía renovable que regule el Gobierno.

Similarmente, el Gobierno podría decidir impulsar subastas de energía renovable sujetas a unas determinadas condiciones de gestionabilidad o características técnicas, por razones de operación segura del sistema, incluso limitadas a áreas geográficas específicas, por las mismas razones anteriores u otras de política energética y social, y verse limitado por el hecho de que el acceso viene otorgado necesariamente mediante una subasta organizada por la CNMC que otorga el acceso basándose exclusivamente en el criterio del mejor postor.

En resumen, no resulta posible en la actualidad separar el acceso a la red del fomento de las renovables pues la capacidad de verter en la red se ha



convertido en el principal factor limitante, o recurso más escaso, para la nueva generación. Prueba de ello es que algunos países, como Portugal, han incluso optado por integrar en un mismo procedimiento el otorgamiento de los marcos retributivos y el acceso a la red, algo que no habría podido hacer el Gobierno portugués si no hubiera tenido la potestad para decidir sobre los criterios, procedimientos y mecanismos generales para el otorgamiento del acceso.

- La posibilidad de realizar hibridaciones entre diversas tecnologías.

Al igual que en el caso de los cierres de centrales, se trata de una cuestión de política energética, que permitiría la penetración de elevados contingentes de renovables en puntos que ya tienen el acceso otorgado y que contribuirían al cumplimiento de los objetivos de renovables de una forma eficiente y a la activación económica de determinadas zonas.

Estos mecanismos de hibridación de instalaciones en puntos de evacuación afectan a centrales ya existentes que están percibiendo algún tipo de régimen retributivo específico regulado por el Gobierno y, en muchos casos, sometido a una alta litigiosidad derivada de normas aprobadas en el pasado (acogidas al marco del RD 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables), por lo que necesariamente se requiere de regulación realizada por el Gobierno al recaer dentro del ámbito de sus competencias.

Adicionalmente, se señala que los mecanismos de impulso de la hibridación se encuentran previstos en el anteproyecto de la LCCyTE, precisamente, por considerar que le corresponde al Gobierno la regulación del procedimiento para tramitar las condiciones de acceso y conexión para la hibridación de instalaciones de producción y para la actualización, en su caso, de los permisos ya otorgados.



- Marco general del procedimiento de otorgamiento de los permisos de acceso y conexión.

Sin entrar a valorar la bondad del procedimiento general previsto en la propuesta de Circular para otorgar los permisos de acceso, el artículo 33.10 de la Ley 24/2013, recoge que será mediante real decreto del Consejo de Ministros como podrán establecerse los “*criterios y procedimientos*” que la concesión de acceso y conexión y criterios para el otorgamiento de exenciones a la obtención de dichos permisos que deberán satisfacerse para el cumplimiento de los objetivos de política energética y penetración de renovables.

De lo anterior cabe colegirse que el procedimiento recogido en la Circular deberá incardinarse dentro de los criterios y aspectos generales del procedimiento que a tal fin apruebe el Gobierno, concretamente dentro del tantas veces mencionado real decreto del Gobierno que active el artículo 33 y desarrolle lo previsto en el apartado 10 de dicho artículo.

Por tanto, a la vista del contenido de la propuesta de circular, se concluye que en su redacción actual no se adecúa en su totalidad a las orientaciones de política energética debido a que, de aprobarse en los términos remitidos, podría entrar en conflicto con la norma que el Gobierno tenga previsto tramitar en el ejercicio de sus competencias, no haciendo posible la necesaria coherencia y coordinación a que se refiere el apartado decimotercero.2 de la orden TEC/406/2019.

No obstante, se trata de una circunstancia subsanable en fases posteriores de la tramitación, en la medida en que la CNMC podrá adaptar el contenido final de la Circular, antes de su aprobación, a lo que refleje la propuesta de real decreto que el Gobierno, en su caso, tramite una vez éste se haya constituido.



B. Aspectos competenciales y de legalidad

Como se ha explicado, la valoración de la adecuación de la propuesta a las orientaciones de política energética está íntimamente ligada al análisis del reparto competencial entre Gobierno y CNMC para regular esta materia.

Adicionalmente a las consideraciones realizadas en el apartado anterior, existen otros aspectos competenciales de la propuesta de Circular, no relacionados directamente con las orientaciones de política energética, que merecen un análisis específico y que convendría despejar en aras de la seguridad jurídica y la correcta sistemática del marco regulatorio que es objeto de desarrollo y aplicación.

En este apartado se aborda, de manera general, la adecuación de la propuesta al reparto competencial establecido en el marco legal de aplicación.

Tal como se ha mencionado anteriormente, el Real Decreto-ley 1/2019, llevó a cabo un reparto de competencias entre el Gobierno y la CNMC en materia de acceso y conexión a la red, en aras de ajustarse al marco regulatorio de la Unión Europea, a cuyo fin introdujo las modificaciones necesarias en el artículo 33 de la Ley 24/2013. A este respecto, es importante reforzar que el mandato del artículo 33 de la Ley 24/2013 sobre su necesidad de ser desarrollado por real decreto del Gobierno para entrar en vigor se mantiene.

La CNMC alude en la memoria de la Circular a la necesidad de reducir la dispersión normativa y proporcionar una guía clara de cuáles son los pasos a seguir conducentes a la obtención de los permisos de acceso y conexión.

No obstante, esto implica que, tal y como figura en la presente propuesta de Circular, tengan que abordarse extremos contenidos en el artículo 33 de la Ley 24/2013 y de la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 15/2018, antes mencionados, y que afectan, especialmente, al ámbito competencial, que dos normas con rango legal (Ley 24/2013 y Real Decreto-ley 15/2018), atribuye al Gobierno.



Desde un punto de vista competencial y a la luz de las normas de rango legal arriba señaladas se considera que entrarían en conflicto con las competencias atribuidas al Gobierno dentro del marco normativo actual las siguientes cuestiones reguladas en la Circular:

- i. Establecimiento de hitos administrativos de avance que deberá acreditar el titular de un permiso de acceso y conexión para evitar la caducidad del mismo (art. 22.2; DT 3ª)
- ii. Criterios para evaluar si una instalación es la misma a los efectos de los permisos de acceso y conexión (anexo IV).
- iii. Criterios generales para otorgar permisos de acceso: ya señalados en el apartado B anterior cuando se analiza el contenido de la circular a la luz de la segunda orientación de política energética

Seguidamente se profundiza sobre los aspectos arriba señalados.

i. Establecimiento de hitos administrativos

Tal y como se ha mencionado en el apartado de introducción, el Real Decreto-ley 15/2018, introdujo la obligación a los titulares de los permisos de acceso y conexión de acreditar hitos de avance de los proyectos (DIA; autorizaciones administrativas, etc.), sujeta a un desarrollo reglamentario posterior, pero sin establecer los efectos del incumplimiento de la obligación. El objetivo por el que se establecen dichos hitos es el de asegurar la finalización de los proyectos de producción con derechos de acceso a la red.

Concretamente la dicción de la disposición adicional tercera en su apartado cuarto es la siguiente: *“4. Los titulares de los permisos de acceso y conexión deberán de acreditar hitos de avance en los proyectos. A tal efecto, reglamentariamente se establecerán los plazos en los que el solicitante deberá acreditar que ha realizado las solicitudes de declaración de impacto ambiental y de autorizaciones administrativas previas, de construcción y de explotación, y los plazos en que deberá haber logrado la obtención de las mismas.”*



De acuerdo con lo señalado anteriormente en el apartado de orientaciones de política energética, lo anterior, con base en una interpretación literal del artículo 33, apartados 10 y 11, de la Ley 24/2013, y de manera sistemática con el contenido del Real Decreto-ley 1/2019, será mediante real decreto del Consejo de Ministros, y no mediante circular de la CNMC, como habrán de regularse dichos hitos. Adicionalmente, existen dudas sobre suficiencia de rango normativo para regular lo relativo a los permisos ya otorgados, siendo conveniente que se analice con mayor detenimiento si las consecuencias que acarrea el incumplimiento de dichos hitos (caducidad y ejecución de garantías presentadas) debieran incluso de ser regulados mediante una norma de rango legal.

ii. Criterios para la consideración de misma instalación

Al igual que en el caso anterior y mediante la misma disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, con el fin de evitar la especulación, en el apartado 5 de esta norma se recogió que *“Los permisos de acceso y conexión de una instalación de generación, sólo serán válidos para la construcción y funcionamiento de dicha instalación. A tal efecto, reglamentariamente se definirán los criterios para que una instalación sea considerada la misma a los efectos de validez de los permisos de acceso y conexión”*.

Al igual que en el caso anterior, este ministerio considera que este aspecto debería ser objeto de regulación por el Gobierno.

iii. Criterios generales para otorgar permisos de acceso: prelación temporal, exenciones, subastas, cierres de instalaciones térmicas e hibridaciones.

En cuando a este apartado, para su análisis conviene remitirse a la totalidad de lo expuesto en el apartado B anterior cuando se analiza el cumplimiento de la segunda orientación de política energética de la propuesta de Circular de acceso.

Por otra parte, desde un punto de vista de legalidad, adicionalmente a las cuestiones ya señaladas, merece una consideración especial la regulación del



régimen transitorio que se aborda en la propuesta mediante sus disposiciones transitorias primera, segunda y tercera.

Este Ministerio comparte la necesidad y oportunidad de actuar de manera decidida sobre los permisos de acceso y conexión solicitados y/o concedidos a la entrada en vigor de esta norma.

En efecto, los datos facilitados por el operador del sistema en relación con el contingente de proyectos en esta situación reflejan una hiperinflación de solicitudes que, en un porcentaje significativo, pueden tener un componente puramente especulativo y sobre las que es necesario actuar.

La actuación sobre dicha “burbuja” de solicitudes debe ir encaminada a la exigencia de una acreditación de la firmeza y seriedad de los proyectos, de manera que se mantengan sólo aquellos proyectos viables, que verdaderamente contribuyan con fiabilidad a los objetivos de política energética en materia de penetración de renovables.

Compartiendo el diagnóstico y la filosofía de la propuesta normativa de la CNMC en este ámbito, teniendo en cuenta que dicha propuesta afecta de manera directa a aspectos tales como el procedimiento y los criterios de concesión, a la vigencia efectiva de los permisos ya concedidos, las expectativas de los agentes y los efectos de pérdida de derechos por incumplimiento de dichos hitos, se considera oportuno analizarla desde el punto de vista de suficiencia y jerarquía normativa, al entenderse que debe primar la seguridad jurídica en este ámbito, pues de la misma dependerá la efectiva ejecución de las cuantiosas inversiones necesarias para la transición energética.

C. Consideraciones particulares sobre el articulado.

Sin perjuicio de las cuestiones de política energética, competenciales y de legalidad recogidas en los apartados anteriores, seguidamente se detallan aspectos de regulación concretos del texto de la circular que, en opinión de este ministerio, se consideran susceptibles de mejora.

Definición y aclaración de conceptos



Se valora positivamente que la norma dedique un apartado específico a definir y aclarar terminología dado que esto redundaría en una mayor claridad.

No obstante, se considera necesario que la Circular establezca la relación entre el concepto de la capacidad de acceso (concepto legal que determinará el derecho de acceso a la red mencionado en el artículo 33.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre) y los conceptos de potencia instalada, potencia instalada máxima y potencia máxima disponible.

Adicionalmente se considera oportuno precisar que la capacidad de acceso debería de ir ligada a la capacidad de evacuación de energía de una red y no directamente a la potencia instalada de la instalación de generación.

Garantía económica para tramitar la solicitud de los permisos de acceso y de conexión a las redes.

Se valora positivamente que la circular regule tanto las causas de ejecución total o parcial de las garantías, como, en las excepciones a la misma, aquellas circunstancias impeditivas que se consideran imputables al interesado consecuencia del riesgo empresarial asumido, dado que esto redundaría en una mayor claridad.

Sin embargo, considerar entre las circunstancias impeditivas imputables al interesado las modificaciones derivadas del condicionado de la resolución de declaración de impacto ambiental, siempre y cuando esta no suponga la inviabilidad económica del proyecto, podría ser contrario a la finalidad y valor añadido de los procedimientos de evaluación ambiental que es precisamente seleccionar la mejora alternativa y modificar los proyectos en lo que sea necesario para minimizar su impacto ambiental.

Cabe señalar que, el espíritu tanto de la Ley de Evaluación Ambiental como del procedimiento autorizatorio regulado en el Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, es precisamente tener en cuenta consideraciones de diferentes organismos y AAPP al proyecto, que deberán ser, en su caso, tenidas en cuenta en el proyecto. Estos condicionados podrían, sin hacer el proyecto



económicamente inviable, hacer desistir al promotor, por ejemplo, por la oposición social que suscite sin que esto sean causas imputables al promotor.

Por tanto, en rigor, dentro de esta categoría de “circunstancias impeditivas imputables al interesado consecuencia del riesgo empresarial asumido” solo deberían incluirse los casos en que la modificación del proyecto por el condicionado de la DIA, o incluso el caso de que la DIA sea negativa, sean consecuencia de que el promotor ha planteado su proyecto en áreas protegidas o sujetas a limitaciones por la normativa de conservación de la naturaleza, de patrimonio cultural, de urbanismo, de ordenación del territorio o por la propia planificación energética, lo que de entrada sí supone asumir un riesgo empresarial evidente. En otros casos, puede que la imputación al interesado de cambios del proyecto derivados de la DIA no resulte siempre justificada.

Procedimiento para la obtención de los permisos de acceso y conexión

Se valora positivamente que la Circular regule la tramitación conjunta de los permisos de acceso y conexión y que, a estos efectos, se establezca un punto de contacto único (el gestor de la red), en la medida en que esto supondrá una simplificación de los trámites para la obtención de dichos permisos.

Asimismo, se considera que la obligación de los gestores y los promotores de relacionarse mediante sistemas telemáticos que prevé la Circular asegurará la trazabilidad de las solicitudes, reforzando con ello las garantías de los interesados. A este respecto, se considera adecuada la previsión de un plazo transitorio para que las partes habiliten los medios necesarios para adaptarse a la obligación. Adicionalmente, se debería dejar constancia en la propia Circular de qué sucederá en caso de incumplimiento por parte del gestor de la red de las obligaciones impuestas por esta norma.

Se comparte asimismo con la CNMC la necesidad de que los promotores aporten una mayor concreción de los proyectos para los que soliciten permisos de acceso y conexión. Sin embargo, establecer como requisito para la solicitud la presentación de contratos de opción de compra o de alquiler o de cualquier otra figura jurídica que otorgue el derecho al uso de los terrenos donde se ubicará la



instalación de producción, estaría obviando la posibilidad de acudir a la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas de generación, a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso, consagrada en la Ley del Sector eléctrico.

Como alternativa, se podría establecer que aporten la localización geográfica de la nueva instalación: planos (detalle mínimo de situación particular E 1:50.000 y de situación general E 1:200.000).

En este mismo artículo se establece que, “en el caso de tratarse de un proyecto sometido a evaluación ambiental ordinaria o simplificada de conformidad con lo previsto en los Anexos I y II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, tienen que aportar acreditación de la presentación por el promotor ante el órgano sustantivo de la solicitud de inicio de la evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada, respectivamente.

En primer lugar, cabe señalar que la solicitud a la que se hace referencia de trata de un hito administrativo que tendría cabida en todo caso, en el artículo 22 (sin perjuicio de que, como se ha dicho, la competencia para establecer los hitos concretos se considera que corresponde al Gobierno).

Por otro lado, en cualquier caso, se considera resulta más apropiada la mención a los apartados 1 y 2 del artículo 7 de dicha Ley, que contempla más casos que los indicados en sus Anexos I y II, y que en lugar de “evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada” habría que referirse a “evaluación de impacto ambiental ordinaria o simplificada”, ya que la primera se refiere a planes o programas y no a proyectos.

Exención de la obtención de los permisos de acceso y conexión

Sin perjuicio de las cuestiones competenciales para el otorgamiento de excepciones a la obtención de los permisos de acceso y conexión, la Circular no hace referencia a las exenciones establecidas por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre y por el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por lo que,



conforme a la misma, cualquier instalación de generación estaría obligada a someterse a un procedimiento de acceso y conexión ya sea general o abreviado.

Así pues, si bien las exenciones a la obtención de permisos es un prerrogativa del Gobierno al tratarse de una decisión de política energética, debe hacerse referencia a que determinadas instalaciones están exentas ya que en caso de no hacerlo se podría contravenir lo establecido en la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, concretado posteriormente en el artículo 7 del Real Decreto 244/2015, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, el cual declara exentas de obtener permisos de acceso y conexión a:

- 1) Las instalaciones de autoconsumo sin excedentes, para las que el consumidor asociado ya disponga de permiso de acceso y conexión para consumo.
- 2) Las instalaciones de producción de potencia igual o inferior a 15 kW acogidas a la modalidad de autoconsumo con excedentes que se ubiquen en suelo urbanizado que cuenten con las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística.

Concesión de permisos sobre potencia complementaria

El artículo 11 de la propuesta de Circular prevé la posibilidad de que se otorguen permisos de acceso y conexión aun cuando esto suponga que se supere la potencia máxima disponible en un determinado punto, para lo cual los gestores de red deberán tener en cuenta el índice de simultaneidad previsto de las instalaciones.

La introducción de esta previsión daría cabida, entre otras cosas, a la hibridación de instalaciones existentes, alineándose por tanto la circular con las medidas previstas en el anteproyecto de la LCCyTE, tal y como se ha señalado anteriormente. Sin perjuicio de lo ya señalado en el apartado de aspectos competenciales y de política energética, el contenido actual de la circular obligaría a las instalaciones resultantes a someterse a un nuevo proceso de



solicitud y concesión de permisos, lo que supone una barrera al desarrollo de este tipo de proyectos.

Adicionalmente, este concepto de “potencia complementaria” supone un bloqueo a la repotenciación de instalaciones existentes, ya que de la dicción de la circular parece desprenderse que una central que desee repotenciarse (por ejemplo, cambiando a máquinas de mayor tamaño) debería necesariamente solicitar un nuevo permiso de acceso, el cual debería tramitarse con posterioridad a todos los solicitados en el mismo nudo.

Al margen de lo anterior, debe señalarse que, si bien el aprovechamiento de la capacidad disponible por efecto de las simultaneidades supone maximizar el aprovechamiento de las capacidades existentes en la red y aumentaría la instalación de generación renovable, existe un riesgo de que se produzcan vertidos (es decir que la energía potencialmente producible finalmente no se materializa en energía inyectada a la red) en momentos de alto índice de simultaneidad, lo que puede suponer problemas para la rentabilidad de dichas plantas de producción.

Uso de infraestructuras compartidas

El artículo 16 de la Circular establece la obligación de los titulares de instalaciones de generación ya conectadas de permitir el uso compartido de sus infraestructuras de evacuación previa firma de un convenio de resarcimiento frente a terceros.

Aunque la circular hace referencia al caso del consumo y los convenios de resarcimiento que se realizan, cabe señalar que la situación es totalmente diferente ya que, en el caso del consumo, y de acuerdo con el artículo 39.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, “*Todas las instalaciones destinadas a más de un consumidor tendrán la consideración de red de distribución y deberán ser cedidas a la empresa distribuidora de la zona, la cual responderá de la seguridad y calidad del suministro. Dicha infraestructura quedará abierta al uso de terceros*”. Es decir, que un consumidor nunca comparte red con otro consumidor, sino que la red se cede al distribuidor el cual podrá utilizarla para conectar a otros



futuros consumidores que pudieran conectarse previo pago de la cuantía que recoja el convenio de resarcimiento al consumidor que originalmente financió la infraestructura. En este caso el titular es el distribuidor.

En el caso de la generación, la CNMC propone que el generador siga siendo el titular de la infraestructura y a su vez le obliga a compartir dicha infraestructura. Si bien es cierto que esta previsión permitiría eliminar barreras al acceso y aprovechar al máximo las capacidades existentes, desde este ministerio se considera que las relaciones privadas entre sociedades deberán regirse por las normas civiles y mercantiles y que la dicción de la circular con carácter obligatorio podría extralimitarse de la regulación propia del sector eléctrico.

Eliminación del Interlocutor Único de Nudo

La CNMC justifica la eliminación de esta figura en la falta de detalle sobre su designación o atribuciones, y en el posible conflicto de intereses que pueda existir.

Este ministerio comparte la apreciación de la CNMC sobre la posible existencia de intereses en el caso de que el interlocutor sea el propietario de algunas de las instalaciones conectadas a través de ese nudo, si bien se considera que dicha posición de dominio podría ser superada mediante la regulación de esta figura. En este sentido, el real decreto sobre acceso y conexión que fue sometido a audiencia ya contemplaba un mecanismo para la designación del interlocutor único de posición y preveía la necesidad de regular sus funciones.

No obstante, lo anterior, si la solución finalmente adoptada pasa por la supresión total de esta figura, con el fin de evitar inseguridad jurídica, debería regularse, por el competente para efectuar dicha supresión, en una disposición transitoria qué sucede con los actuales interlocutores únicos de nudo en el caso de procedimientos que ya han iniciado su tramitación.

Notificación operacional para la conexión a la red

El concepto de *notificación operacional* está vinculado a los requisitos de conexión a la red a los que se refieren los códigos de red de conexión europeos



que, en el caso de la generación se encuentran regulados en el Reglamento (UE) 2016/631. La notificación operacional es un procedimiento destinado a verificar que la instalación cumple con los requisitos establecidos en el mismo y que conlleva la emisión de una serie de documentos (notificaciones operacionales) mediante los cuales el gestor de red pertinente certifica que las instalaciones cumplen los requisitos para su energización y puesta en servicio. De acuerdo a dicha norma europea, en ningún caso, la conexión física de las instalaciones está vinculada a la emisión de una notificación operacional.

El artículo 21 de la circular asocia el concepto de *notificación operacional* al procedimiento de conexión física de las instalaciones con la red de transporte o distribución, sin estar vinculado en ningún caso a la energización o funcionamiento preoperacional de la instalación, ni tampoco con la realización de pruebas que tengan que ver con el cumplimiento de los requisitos que regula el Reglamento (UE) 2016/631.

Por ello, se considera conveniente la supresión en este apartado de las referencias a la notificación operacional.

Otorgamiento de permisos de acceso en posiciones no expresamente planificadas

La disposición adicional cuarta del Real Decreto –ley 15/2018, de 5 de octubre, establece que tendrán la consideración de instalaciones planificadas de la red de transporte un número máximo de posiciones adicionales a las existentes y a las incluidas en el documento de planificación de la red de transporte equivalente al de una calle de acuerdo con la configuración de la subestación, así como aquellas para las que caduquen los permisos de acceso y conexión.

De acuerdo con lo anterior, dicha disposición adicional establece que se podrán conceder permisos de acceso y conexión para evacuar generación siempre que se cumplan una serie de condiciones. Entre ellas, se encuentra que no sea posible conectarse a través de posiciones existentes o incluidas expresamente en la planificación



La propuesta de Circular regula dos supuestos concretos para los que se dará por cumplida la condición señalada en el párrafo anterior: i) la falta de capacidad en posiciones existentes o incluidas expresamente en la planificación de acuerdo con la información publicada; ii) Haberse denegado la solicitud de acceso y conexión y no haber podido incluirse en la misma alternativa en posiciones existentes o incluidas expresamente en la planificación.

La circular no recoge expresamente si los supuestos anteriores deben cumplirse de manera simultánea o alternativa. Este ministerio considera que debe precisarse la redacción a este respecto.

Criterios para evaluar la capacidad de acceso

a) Determinación de la potencia máxima disponible

El anexo I de la Circular establece que, para poder determinar la capacidad de acceso de una instalación en un punto de la red, deberá realizarse un estudio específico de la *potencia máxima disponible* en dicho punto el cual podrá determinar distintas *potencias máximas instaladas* en función de la tecnología.

De acuerdo con las definiciones recogidas en la Circular la *potencia máxima disponible* es aquella que se corresponde con la saturación de la capacidad de acceso a la red y no depende ni tiene en consideración la tecnología o el índice de simultaneidad de la instalación que se quiere conectar. Para su determinación, se establece que deberán tenerse determinadas condiciones presentes y futuras de la red y de las instalaciones de generación y consumo conectadas a la misma. En relación con dichas condiciones se considera que:

- i) No procedería tener en cuenta las instalaciones de generación y consumo planificadas si estas no han presentado al menos la solicitud de acceso y conexión y esta es temporalmente anterior a la de la instalación para la que se está evaluando la capacidad de acceso.

En este sentido, este ministerio considera que debe tenerse en cuenta que la inclusión en planificación de posiciones no garantiza la materialización de las mismas ni otorga derechos de ningún tipo y en



ningún caso determinaría, de acuerdo con lo establecido en la propia Circular, prelación sobre la solicitud que se está evaluando.

- ii) Adicionalmente, este ministerio considera que el estudio debería tener en cuenta también las instalaciones de consumo con solicitud de acceso presentada y prelación sobre aquella para la que se está evaluando la capacidad de acceso.

b) Criterio de acceso basado en la ratio de potencia de cortocircuito.

La propuesta de Circular establece un límite a la potencia máxima disponible que podrá conectarse a un punto de la red en función de la potencia de cortocircuito de dicho punto. El valor propuesto revisa el criterio actualmente aplicable e incluido en el Real Decreto 413/2014, de acuerdo con el cual la potencia de la generación no gestionable que podrá conectarse en un punto de la red no podrá superar 1/20 de la potencia de cortocircuito de ese punto.

El valor propuesto en la circular se alinea con alguno de los valores que se han venido proponiendo en el seno del grupo de trabajo creado y coordinado por el operador del sistema con el objetivo de revisar este criterio de acceso, lo que permitiría incrementar la capacidad de acceso disponible.

No obstante, dado que aún no han sido cerradas las conclusiones del grupo de trabajo se considera necesario revisar el valor propuesto en la Circular dado que aún se presentan algunas dudas sobre el mismo y además requiere de matices adicionales para su completa definición.

Asimismo, a propósito de este criterio de acceso vinculado a la potencia de cortocircuito este ministerio considera que:

- Establecer que el mismo aplica a instalaciones asíncronas dejaría fuera algunas instalaciones a las que debería ser igualmente de aplicación. En este sentido, se propone que debería incluirse dentro de esta condición debería incluirse a las instalaciones que se conectan a la red mediante electrónica de potencia.



- Tal como señala la Circular y se ha mencionado anteriormente, la potencia máxima disponible de un punto no toma en consideración ni la tecnología ni los coeficientes de simultaneidad. En definitiva, se trata de una característica intrínseca al punto de la red e independiente de la instalación que se conecta. Por ello, se considera más apropiado utilizar la potencia instalada para determinar la ratio sobre la potencia de cortocircuito.

Criterios para evaluar la capacidad de conexión

El anexo II de la Circular establece que, entre las circunstancias que determinarán la inviabilidad de la conexión, y por tanto la denegación del permiso de conexión, se encuentra el incumplimiento de los requisitos de conexión establecidos en el Reglamento (UE) 2016/631 o en el Reglamento (UE) 2016/1447.

Los citados reglamentos se integran dentro del paquete normativo de los códigos de red de conexión regulan requisitos técnicos que deben satisfacer los módulos de generación de electricidad para conectarse a la red. Dentro del contexto de estos códigos de red los requisitos técnicos se vinculan a capacidades cuya finalidad última es garantizar el acceso a la red en condiciones de seguridad para el sistema, y no con aquellos que deben verificarse para poder conceder el permiso de conexión, más vinculados a la viabilidad de la conexión física a la que se refieren la normativa actualmente en vigor y la propuesta de la Circular. Así pues, si bien los códigos europeos se llaman de conexión, poco o nada tienen que ver con la “viabilidad de conexión” de la que se habla en la circular, sino que versan sobre los requisitos técnicos que han de cumplir las máquinas generadoras que se conectan a la red.

El procedimiento para evaluar la conformidad con esos requisitos está regulado en dichos reglamentos, estando vinculadas las declaraciones de conformidad al procedimiento de notificación operacional y por lo tanto a la puesta en servicio de la instalación.



El análisis de viabilidad de la conexión al que se refiere el anexo II de la Circular tiene por objeto la concesión o denegación del permiso de conexión. Se realiza, por tanto, en un momento prematuro de desarrollo de los proyectos en los que puede haber cambios que sean relevantes desde el punto de vista de la conformidad. Además, debe tenerse en cuenta entre otras cosas que el cumplimiento de los requisitos es exigible en el punto de conexión por lo que la conformidad está condicionada por las infraestructuras de evacuación que en el momento de solicitud es probable estén sin definir. Asimismo, en caso de denegación del permiso sería inviable para el gestor de red aportar alternativas de conexión para las que este pudiese garantizar el cumplimiento de los códigos de red.

Por tanto, se recomienda la supresión de la obligación del cumplimiento del contenido de los códigos de conexión europeos que se recoge en el anexo II relativo a criterios de viabilidad de conexión.

Criterios para evaluar si una instalación es la misma a los efectos de los permisos de acceso y conexión

El siguiente análisis se realiza sin perjuicio de lo ya señalado en el apartado relativo a cuestiones competenciales.

Dentro del paquete normativo que integra los códigos de red de conexión, el Reglamento (UE) 2016/631 establece una diferenciación entre los denominados Módulos de Generación de Electricidad (MGE) y las instalaciones de generación de electricidad, las cuales estarían integradas por uno o más MGE que se conectan en el mismo o en diferentes puntos de la red. En todo caso, los requisitos del reglamento son exigibles a nivel de MGE, no de instalación, y sólo para MGE que no se consideren existentes.

Por otra parte, la aplicación de los requisitos del citado reglamento, sólo son de aplicación a las instalaciones que no se consideren existentes o aquellas que, aun siendo existentes, deben modificar sustancialmente su acuerdo de conexión.



Teniendo en cuenta todo lo anterior se considera que el apartado tercero del Anexo IV de la Circular, que establece que una “*instalación*” no se considerará la misma si aumenta su potencia instalada, lo que supondrá el decaimiento de sus permisos de acceso y conexión y la necesidad de solicitar un nuevo permiso de acceso y conexión, haría que en el caso de que el titular de un MGE existente desee llevar a cabo una hibridación, es decir, la instalación de un nuevo MGE que aprovechase la capacidad de acceso ya concedida sin superarla, se tuviesen que aplicar los requisitos de dicho reglamento al MGE existente y la aportación de nuevas garantías económicas cuando en realidad no se está detrayendo capacidad de acceso ya concedida.

Lo anterior no sólo desvirtuaría los acuerdos alcanzados en el grupo de trabajo para la implementación de los códigos de red, sino que supone una barrera clara a la hibridación y se opone además al contenido de la LCCyTE que actualmente se encuentra en tramitación.

Adicionalmente, y como ya se ha señalado anteriormente, este concepto también supone un bloqueo a la repotenciación de instalaciones existentes, ya que de la dicción de la circular parece desprenderse que una central que desee repotenciarse (por ejemplo, cambiando a máquinas de mayor tamaño) debería necesariamente solicitar un nuevo permiso de acceso, el cual debería tramitarse con posterioridad a todos los solicitados en el mismo nudo.

Otras consideraciones de mejora de regulación:

Por último, se plantean las siguientes cuestiones abordadas en la propuesta de Circular sobre las que podrían surgir dudas en la aplicación o cumplimiento de la misma:

- Sobre la suficiencia del rango normativo para la adopción de determinadas obligaciones a los solicitantes (por ejemplo, compatibilidad del artículo 6 de la propuesta de circular con el art. 14.3 de la Ley 39/2014).
- Sobre la compatibilidad del régimen de ejecución de garantías económicas con la normativa que regula la Caja General de Depósitos



como órgano de custodia de garantías y depósitos a favor de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y Entes Públicos vinculados.

- Sobre la suficiencia de rango normativo para la adopción de las obligaciones del artículo 16 relativo al uso compartido de instalaciones y sobre la adecuación a Derecho del convenio de resarcimiento establecido en el mismo artículo 16.
- Revisión del proceso general de obtención de permisos de acceso y conexión con el fin de dotarlo de mayor seguridad jurídica (efectos de la falta de subsanación, pleno respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas).
- Revisión de la técnica normativa: en concreto, en la disposición derogatoria, disposiciones finales, análisis de las cargas de la memoria justificativa.
- Revisión de la conveniencia de que parte del desarrollo del artículo 33.11 de la LSE se realice en los anexos a la presente propuesta de circular en lugar de en su parte dispositiva.