

INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN REGULADORA DEL PROCEDIMIENTO Y REQUISITOS APLICABLES AL CONCURSO PÚBLICO PARA LA CONCESIÓN DE CAPACIDAD DE ACCESO DE EVACUACIÓN A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE INSTALACIONES DE GENERACIÓN DE PROCEDENCIA RENOVABLE EN EL NUDO DE TRANSICIÓN JUSTA MUDÉJAR 400 KV Y POR LA QUE SE PROCEDE A SU CONVOCATORIA

Expediente: INF/DE/105/21

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretaria

D^a. María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 30 de septiembre de 2021

Vista la solicitud de informe formulada por la Secretaría de Estado de Energía (SEE) sobre la propuesta de orden reguladora del procedimiento y requisitos aplicables al concurso público para la concesión de capacidad de acceso de evacuación a la red de transporte de energía eléctrica de instalaciones de generación de procedencia renovable en el nudo de transición justa Mudéjar 400 kV y por la que se procede a su convocatoria (en adelante, la propuesta), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 5 de agosto de 2021, en ejercicio de las funciones que le atribuye el artículo 5.2.a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria ha acordado emitir el siguiente informe:

1. ANTECEDENTES

La disposición final segunda del Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación, introduce una disposición adicional vigésima segunda a la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), conforme a la cual, *«cuando se proceda al cierre de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear, y para promover un proceso de transición justa, la Ministra para la Transición Ecológica,*

previo acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, podrá regular procedimientos y establecer requisitos para la concesión de la totalidad o de parte de la capacidad de acceso de evacuación de los nudos de la red afectados por dichos cierres a las nuevas instalaciones de generación a partir de fuentes de energía renovables que, además de los requisitos técnicos y económicos, ponderen los beneficios medioambientales y sociales.»

Los citados procedimientos y requisitos, que han de regir un marco de concurrencia competitiva, constituyen una excepción al régimen general para el otorgamiento de los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, que se rige por el principio de prelación temporal y dimana del artículo 33 de la LSE, es desarrollado por el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, y la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la CNMC.

No obstante lo anterior, para el cálculo de la capacidad disponible se han tenido en cuenta los mismos criterios técnicos establecidos en la Resolución de 20 de mayo de 2021, de la CNMC¹, y los permisos de acceso y conexión sobre dicha capacidad disponible serán otorgados posteriormente por el gestor de la red de transporte siguiendo el procedimiento general establecido en la normativa, con la particularidad de que deberá seguir el orden resultante del concurso.

Este tratamiento diferencial se justifica, según la exposición de motivos del Real Decreto-ley 17/2019, por el objetivo de conjugar la integración de nuevas instalaciones de producción a partir de fuentes de energía renovables (y el aprovechamiento de un recurso escaso cual es la capacidad de acceso) con la recuperación económica y social de las comarcas afectadas por los cierres progresivos de instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear, con especial atención al empleo, el desarrollo empresarial y la lucha contra la despoblación.

Se combaten así algunos de los impactos negativos a corto plazo de la transición energética. Esta propuesta se incardina en el Plan de Acción Urgente para comarcas de carbón y centrales en cierre 2019-2021, a su vez parte de la Estrategia de Transición Justa que, junto con la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, y el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, constituyen los tres ejes fundamentales del Marco Estratégico de Energía y Clima mediante el que España persigue el cumplimiento de los compromisos internacionales alcanzados por la Unión Europea tras el Acuerdo de París de 2015.

¹ Resolución de 20 de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución («BOE» de 2 de junio).

El objeto de la propuesta es la convocatoria y aprobación de las bases del concurso que ha de regir la concesión de capacidad de acceso en el nudo Mudéjar 400 kV, afectado por el cierre de la central térmica de Teruel, ubicada en el término municipal de Andorra (Teruel), cierre aprobado mediante Resolución de 29 de junio de 2020, de la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM)². El cierre ha tenido una clara incidencia sobre el empleo local y los ingresos municipales, circunstancias agravadas por su coincidencia con la pandemia provocada por la COVID-19. Mudéjar 400 kV es uno de los nudos de transición justa identificados en el Anexo del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica.

2. CONTENIDO DE LA PROPUESTA OBJETO DE ESTE INFORME

La propuesta consta de tres artículos, dos disposiciones finales y un extenso anexo que detalla el pliego de bases reguladoras del concurso «*de capacidad de acceso de evacuación a la red de transporte de energía eléctrica de instalaciones de generación de procedencia renovable³ en el nudo de transición justa Mudéjar 400 kV*», afectado por el cierre de la Central Térmica de Teruel, en el término municipal de Andorra (Teruel), cuya aprobación el artículo 1 identifica como objeto de la norma.

El artículo 2 fija en 1.202 MW la capacidad sujeta a la convocatoria en régimen de concurrencia; de los 1.302 MW disponibles en aplicación de los criterios establecidos en la Resolución de 20 de mayo de 2021 de la CNMC, «*se reservan 100 MW de capacidad de acceso para la red de distribución con objeto de promover la conexión de pequeñas instalaciones renovables en la zona que no tengan influencia en la red de transporte en los términos establecidos en el artículo 63 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre [...].*»

El anexo contiene un total de 26 bases reguladoras y, a su vez, cinco anexos que tratan respectivamente de: I) El listado de municipios incluidos en el correspondiente Convenio de Transición Justa; II) El contenido de la oferta de transición justa; III) El modelo de solicitud; IV) Los criterios de valoración, y V) El formulario normalizado a presentar, a partir del DEUC⁴.

Las 26 bases se organizan en cinco títulos, que tratan respectivamente de: I) Objeto, régimen jurídico y reglas generales del concurso; II) Procedimiento de participación; III) Procedimiento de evaluación; IV) Resolución, y V) Actuaciones posteriores.

² Resolución objeto del informe de referencia INF/DE/132/19, aprobado por esta Sala de Supervisión aprobado con fecha 11 de febrero de 2019.
<https://www.cnmc.es/expedientes/infde13219>

³ Se identifican como instalaciones de generación de procedencia renovable las incluidas en la categoría b) definida en el artículo 2.1 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio.

⁴ Documento Europeo Único de Contratación.

3. CONSIDERACIONES PARTICULARES

3.1 Sobre las hibridaciones que podrían participar en el concurso

La definición de las instalaciones híbridas que podrían participar en el concurso varía entre las distintas Bases; convendría aclarar si la inclusión de almacenamiento se considera hibridación, o bien este concepto se limita a la combinación de distintas tecnologías de generación, y también confirmar que la hibridación se contempla como posibilidad no solo a partir de instalaciones preexistentes, sino también para aquellas totalmente nuevas.

Así, la Base 1 ('Objeto') explicita que se admite *«la posibilidad de hibridaciones de varios combustibles o tecnologías de los contemplados en el artículo 2.1.b)»*, del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio⁵. Esta definición permitiría la participación de instalaciones que combinen distintas tecnologías, siempre que utilicen energías primarias renovables, pero no contemplaría (no expresamente, al menos) la posibilidad de incorporar equipos de almacenamiento, siendo así que más adelante esta circunstancia parece considerarse una forma de hibridación.

Sin embargo, la Base 9 ('Principios y planteamientos generales') especifica que *«la instalación podrá incorporar almacenamiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica»*⁶, con lo que sí sería posible la participación de instalaciones con almacenamiento.

Esa misma Base 9, en su apartado 3, establece que *«Se podrán incluir instalaciones híbridas en los términos establecidos en el artículo 27 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre.»*, pero dicho artículo 27 se refiere a la 'Hibridación de instalaciones de generación de electricidad con permisos de acceso y de conexión ya concedidos', lo cual parecería limitar la posibilidad de hibridar a instalaciones preexistentes, algo que no se desprende del preámbulo de la propuesta ni del resto de bases, que están claramente orientadas al desarrollo de nueva capacidad de generación, aunque no se excluya que se trate de potencia ampliada a partir de instalaciones ya en servicio. Debiera considerarse extender la referencia hecha al artículo 28 del mismo real decreto, que trata de la 'Hibridación de instalaciones de generación de electricidad *sin* permisos de acceso y de conexión concedidos', o bien sustituirla por una remisión a su Capítulo VIII, que comprende ambos artículos.

⁵ La categoría b) de las listadas en el artículo 2 ('Ámbito de aplicación') del Real Decreto 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, cogeneración y residuos, se refiere a *«Instalaciones que utilicen como energía primaria alguna de las energías renovables no fósiles.»*

⁶ El artículo 2.i) del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, define 'Instalación de generación' como *«una instalación que se compone de uno o más módulos de generación de electricidad y, en su caso, de una o varias instalaciones de almacenamiento de energía que inyectan energía a la red, conectados todos ellos a un punto de la red a través de una misma posición.»*

Por su parte, el Anexo II de la propuesta ('Oferta de transición justa'), y dentro de su apartado 1 ('Información básica de la oferta y de las instalaciones de generación que la componen'), existe un subapartado 1.2 ('Hibridación con almacenamiento') que asimila el almacenamiento a una forma de hibridación⁷.

Por todo lo anterior, se recomienda homogeneizar la redacción empleada en las distintas bases del concurso para clarificar qué instalaciones podrían participar en el concurso, concretando si la incorporación de almacenamiento se considera una forma de hibridación, si pueden participar instalaciones que incluyan módulos de generación de electricidad ya en explotación (por la potencia ampliada), y confirmar que las hibridaciones se contemplan también para instalaciones íntegramente de nueva construcción, y no solo para preexistentes.

3.2 Sobre las consecuencias en caso de incumplimiento

La Base 19 ('Garantía definitiva') establece que, para garantizar el cumplimiento del proyecto presentado (cuya descripción detallada es objeto de la Base 14, la cual trata del 'Contenido del sobre B: Oferta de transición justa', y del Anexo II de la propuesta, que pormenoriza dicho contenido), los operadores económicos que resulten adjudicatarios en el concurso deberán constituir a disposición del Instituto para la Transición Justa O.A. una garantía definitiva por importe de 120 €/kW instalado. Se especifica que *«La presentación de esta garantía no excluye la que se deba presentar posteriormente para tramitar la solicitud de acceso a las redes de transporte y distribución en cumplimiento de lo previsto en el artículo 23 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, y será por tanto independiente de ésta.»*

En efecto, según la Base 1.2, *«Las instalaciones de producción de energía que resulten adjudicatarias de los concursos deberán solicitar posteriormente la concesión de los correspondientes permisos de acceso y conexión en los términos establecidos en el Real Decreto 1183/2020, [...] y en la Circular 1/2021, de 20 de enero [...], si bien] El operador del sistema y el transportista deberán seguir el orden resultante de este procedimiento de concurrencia competitiva, no siendo de aplicación para este nudo el criterio [general] de prelación temporal [...]. Tampoco es de aplicación para este nudo el Capítulo V (artículos 18, 19 y 20) del citado real decreto.»* (Dicho Capítulo V trata de los 'Concursos de capacidad de acceso' en nudos distintos de los identificados como 'de transición justa' en el Anexo del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio.)

La propuesta establece que la garantía responderá de una serie de conceptos, directamente ligados a los criterios de valoración relativos al impacto socioeconómico para la zona de transición justa, que representan una

⁷ La hibridación propiamente dicha estaría implícitamente recogida en el inmediatamente precedente apartado 1.1 de ese mismo Anexo II, donde se han de identificar cada uno de los módulos de generación de electricidad (MGE) que componen la instalación, detallando para cada uno de ellos la tecnología empleada conforme al artículo 2 del Real Decreto 413/2014.)

puntuación máxima de 55 puntos sobre un total de 100 posibles:

- a) Obligación de presentación de la solicitud de permiso de acceso en la forma y plazo establecidos (como máximo, 3 meses tras la adjudicación).
- b) Correcta ejecución del proyecto en cumplimiento de los siguientes compromisos, incluidos en las ofertas que resulten adjudicatarias:
 - *«Empleos directos creados durante el proceso de puesta en marcha de las instalaciones y % de trabajadores excedentes del cierre de la central y empresas auxiliares.*
 - *Empleos indirectos generados en sectores o actividades vinculados directamente a la instalación mediante acuerdos o preacuerdos formalizados y % de éstos para mujeres desempleadas.*
 - *Horas de formación en instalación, operación y mantenimiento de energías renovables (vinculados a la instalación) para desempleados.*
 - *Potencia asociada a la instalación en modalidad de autoconsumo con excedentes, para el consumo o consumos asociados.*
 - *Inversión en servicios y bienes adquiridos en la cadena de valor industrial y de servicios local y provincial para el desarrollo del proyecto de instalación sobre la inversión total del proyecto.*
 - *Inversión del proyecto de instalación de inversores locales, y de empresas y administraciones de la zona en la que se ubicará la instalación.»*

Por su parte, la Base 24 ('Incumplimientos y régimen de infracciones') establece de manera genérica que *«Las instalaciones de generación se someterán al régimen general de infracciones y sanciones establecido en la [LSE] y en su normativa de desarrollo.»* y, de manera más concreta, que el incumplimiento por el promotor de los compromisos establecidos en la Base 19.2 o la modificación del proyecto sin la debida autorización *«darán lugar a la ejecución de la garantía definitiva depositada.»*

Sin embargo, de la redacción de la propuesta no se deduce que esto pueda tener algún tipo de consecuencia sobre el permiso de acceso y conexión propiamente dicho, por lo que a cambio de la ejecución de la garantía definitiva, un adjudicatario podría saltarse el orden de prelación temporal establecido para la generalidad de los nudos del sistema en el artículo 7 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre ('Criterio general de ordenación del otorgamiento de los permisos de acceso y de conexión'), criterio que le habría sido de aplicación por defecto en caso de no haber participado en el concurso público en el nudo de transición justa, sin por ello haber honrado todos los muchos compromisos requeridos (la justificación de cuyo cumplimiento es pormenorizadamente detallada por la Base 21).

120.000 €/MW instalado es tres veces la garantía económica necesaria para la tramitación de los procedimientos de acceso y conexión establecida en el artículo 23 del Real Decreto 1183/2020, pero teniendo en cuenta que por ese precio podría acapararse un volumen proporcional de capacidad, obviando la prelación temporal y potencialmente descuidando la satisfacción de los diversos requerimientos socio-económicos de la oferta presentada, que constituyen la principal razón de ser de un nudo de transición justa, se recomienda revisar el texto de la propuesta de orden para asegurar que, de lo establecido en las bases 19 y 24, resulte un efecto disuasorio suficiente que pueda prevenir un acaparamiento indebido de permisos de acceso.

3.3 Sobre el orden de magnitud de la puntuación asignada a los criterios asociados a la tecnología de generación

El apartado A del Anexo IV a la propuesta asigna un máximo de 15 puntos (sobre un total de 100 posibles) a los criterios técnicos asociados a la tecnología de generación. Dentro de estos puntos se valoran características que pueden aportar estabilidad y/o gestionabilidad al sistema eléctrico, de gran relevancia para su operación segura, máxime en un contexto generalizado de sustitución de generación síncrona (como lo era la central térmica a carbón de Teruel) por otra de carácter mayoritariamente asíncrono (como es el caso de la solar fotovoltaica o la eólica por lo general, sin perjuicio de posibles soluciones técnicas que permitan emular un comportamiento síncrono).

Las referidas características son: la capacidad de almacenamiento (solo se tendrá en consideración si excede de 2 horas), la energía cinética y la potencia de cortocircuito aportadas por máquinas o compensadores síncronos, las capacidades de amortiguamiento de oscilaciones de frecuencia inter-área, de potencia reactiva y de estabilidad de tensión adicionales a las reglamentariamente exigibles, así como la posibilidad de habilitarse en el sistema de reducción automática de potencia gestionado por el Operador del Sistema.

Conforme a lo anterior, teniendo en cuenta que los nudos de transición justa se corresponden con instalaciones de energía térmica de carbón o termonuclear (es decir, generadores síncronos) que, con su cierre, dejarán de contribuir a la estabilidad del sistema eléctrico, y que apenas existen incentivos específicos que favorezcan de forma diferencial la instalación de generadores que aporten esa estabilidad que va a necesitar más que nunca el sistema eléctrico ante la entrada en servicio de grandes contingentes de renovables no gestionables, se aconseja dar un peso mayor del 15% a la valoración de estos criterios técnicos.

Como referencia, téngase en cuenta que los criterios ligados a la valoración de la madurez del proyecto ponderan 20 puntos, 10 de los cuales se conceden con solo aportar el 'Anteproyecto de la instalación de generación de electricidad', más otros 5 por facilitar las 'Coordenadas UTM de la línea poligonal que circunscribe

a la instalación'. No parece equilibrado que contar con un anteproyecto y tener clara su ubicación se valore tanto como disponer de almacenamiento, capacidades síncronas, de reactiva, de control de tensión y frecuencia y de reducción automática de potencia. Es más, resulta cuestionable que la madurez, entendida según la Base 14.c) como «*asegurar el compromiso firme por el desarrollo del proyecto de instalación y que no se trata de proyectos especulativos*» se plantee como algo a valorar, cuando bien pudiera ser un prerequisite, debidamente respaldado por la garantía definitiva de la Base 19, además de los hitos establecidos con carácter general en el artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio.

3.4 Sobre el concepto de modificación sustancial

En su Base 23 la propuesta establece que «*Una modificación se considerará sustancial cuando tenga como resultado un proyecto de naturaleza materialmente diferente al presentado en la oferta que resultó adjudicataria [y] En cualquier caso, [...] cuando la modificación introduzca cambios que, de haber figurado en el procedimiento de concurso, habrían permitido la adjudicación del concurso a otro operador económico.*»

A este respecto, se hace ver que el concepto de 'modificación sustancial' estuvo definido en la normativa relativa a los regímenes económicos aplicables a las energías renovables, de cogeneración y residuos, y ha estado tradicionalmente asociado a modificaciones de carácter técnico o relacionadas con el coste de los cambios acometidos, en relación con el valor de la inversión original, que daban lugar a alteraciones en las autorizaciones de las instalaciones, mientras que aquí se rebasa ese ámbito, pues la adjudicación se basa en criterios de impacto fundamentalmente socioeconómico y ambiental. Por ejemplo, si el promotor no alcanzara el número de puestos de empleo locales ofertados vinculados a la construcción y operación de la planta, podría incurrir en un caso de modificación sustancial (aunque la instalación en absoluto hubiera variado sus características técnicas).

Para prevenir posibles interpretaciones erróneas, se recomienda que cuando la propuesta se refiera a modificaciones que excedan el ámbito técnico se emplee otro término distinto al de 'modificación sustancial'.

4. CONCLUSIONES

La Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC emite informe sobre la propuesta de orden ministerial por la que se convoca y establecen las bases del concurso para la evacuación de capacidad renovable en Mudéjar 400 kV, formulando las consideraciones particulares, anteriormente expuestas, entre las que cabe destacar:

- Se recomienda aclarar si la incorporación de almacenamiento se considera una forma de hibridación, si pueden participar instalaciones que

incluyan módulos de generación de electricidad ya en explotación (por la potencia ampliada), y confirmar que las hibridaciones se contemplan también para instalaciones íntegramente de nueva construcción, y no solo para las preexistentes.

- Se recomienda revisar el texto de la propuesta de orden para asegurar que, de lo establecido en las bases 19 y 24, resulte un efecto disuasorio suficiente que pueda prevenir un acaparamiento indebido de permisos de acceso.
- Se aconseja otorgar una ponderación superior al 15% a la valoración de los criterios técnicos, dada su importancia para contribuir a preservar la estabilidad en la operación segura del sistema eléctrico.