

## **IPN 60/11. PROYECTO DE REAL DECRETO DE CONEXIÓN DE INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE PEQUEÑA POTENCIA.**

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 20 de julio de 2011, vista la solicitud de informe presentada por la Secretaría de Estado de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en relación con el *Proyecto de Real Decreto por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia* (en adelante, el PRD), ha aprobado el presente informe.

La solicitud de informe tuvo entrada en esta Comisión el pasado 11 de julio de 2011. La documentación remitida consiste exclusivamente en una versión del mencionado PRD. No se adjuntó la Memoria del Análisis del Impacto Normativo ni ninguna otra documentación adicional.

El presente informe se adopta en ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia, que le atribuye el artículo 25.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

### **I. ANTECEDENTES**

A través del PRD objeto de análisis se efectúa el desarrollo de la *Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico*, en sintonía con la *Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004 relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la* y la *Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables*, mediante el establecimiento de las condiciones administrativas y técnicas básicas de conexión a la red de baja y alta tensión hasta 36 kW de las instalaciones de energías renovables y de cogeneración de pequeña potencia, teniendo en cuenta sus especiales características, y con la finalidad de establecer una regulación específica que permita el desarrollo de estas actividades. Este PRD sustituye al *Real Decreto 1663/2000, de 29 de septiembre, sobre conexión de instalaciones fotovoltaicas a la red de baja tensión*, ampliando su ámbito de aplicación a todas las tecnologías.

Las principales novedades consisten, por un lado, en la introducción de un procedimiento abreviado para la conexión de las instalaciones de pequeña potencia que pretendan conectarse a puntos donde existe ya un suministro,

estableciendo además la posibilidad de desarrollo de un sistema de saldar la energía adquirida como consumidor con la energía vendida como productor. Por otro, se prevé igualmente el desarrollo de un procedimiento para efectuar los saldos de energía eléctrica entre generador y consumidor asociado, a fin de incentivar el diseño de las instalaciones de producción para autoconsumo.

No obstante, como se desarrolla posteriormente, también se realizan determinadas modificaciones reglamentarias adicionales que resultan susceptibles de generar un impacto sobre la competencia y sobre las que versan algunas de las observaciones.

## **II. CONTENIDO**

El PRD cuenta con un preámbulo, diecinueve artículos, cuatro disposiciones adicionales, cuatro disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, nueve disposiciones finales, y tres anexos. Los diecinueve artículos se agrupan en cuatro capítulos.

El capítulo primero lleva por título “Disposiciones generales”, y en él se recoge el objeto del PRD (artículo 1) que consiste en el establecimiento de las condiciones básicas para la conexión de las instalaciones que se regulan, ámbito de aplicación (artículo 2), y determinadas definiciones básicas al objeto del PRD (artículo 3).

El capítulo segundo lleva por rúbrica “Conexión de las instalaciones”, y comprende desde el artículo 4 al artículo 9, estableciéndose en los mismos el procedimiento a seguir para la tramitación de la solicitud de punto de conexión de instalaciones. En el artículo 4 se contiene la información básica que debe acompañar la solicitud de conexión, concretándose en los artículos 5 y 6 respectivamente las condiciones técnicas y económicas de la conexión. El artículo 7 contiene las condiciones en que debe llevarse a cabo la suscripción del contrato técnico de acceso a la red. En el artículo 8 se contiene la forma en que se producirá la conexión a la red de distribución del titular de la instalación, y regula la posibilidad de que efectuada la conexión, la empresa distribuidora pueda realizar una primera verificación de elementos que afecten a la regularidad y seguridad del suministro. Finalmente en el artículo 9 se regula un procedimiento abreviado para la conexión de las instalaciones de potencia inferior a 10 kW.

El capítulo tercero regula las condiciones técnicas de las instalaciones. En este capítulo, el artículo 10 contiene las obligaciones del titular de la instalación en

relación con las instalaciones, así como determinadas facultades con las que cuenta la empresa distribuidora. Por su parte, en los artículos 11, 12 y 13 se establecen, respectivamente, las condiciones técnicas de carácter general, las condiciones de conexión en general, y las condiciones específicas para la conexión en redes interiores. En el artículo 14 se establecen las protecciones para asegurar el cumplimiento de las condiciones generales de seguridad y protección de la salud. Finalmente dentro de este capítulo, el artículo 15 contiene las condiciones de puesta a tierra de las instalaciones.

Por su parte en el capítulo cuarto se establecen los procedimientos de medida y facturación (artículo 18) y el procedimiento de venta y facturación del saldo de energía producida y consumida (artículo 19).

Refiriéndonos a las Disposiciones adicionales, la primera establece la exclusión del régimen de autorización administrativa a instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial con potencia inferior a 100 kW. La Disposición adicional segunda otorga un plazo de seis meses para la elaboración por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio de una propuesta de mecanismo de venta y facturación del saldo de energía producida y consumida. La Disposición adicional tercera determina las condiciones económicas de conexión de instalaciones de generación a redes de transporte y distribución de las instalaciones no contempladas en el PRD. Finalmente, la Disposición adicional cuarta establece las condiciones por las cuales se considerará modificada sustancialmente una instalación fotovoltaica a efectos de su régimen económico.

La Disposición transitoria primera se refiere a la aplicación a las instalaciones que a la entrada en vigor del PRD dispongan ya de un punto de conexión de la normativa anterior. La Disposición transitoria segunda se refiere a la aplicación del artículo 15 del Real Decreto 1110/2007 a los participantes en las medidas y a los encargados de la lectura en relación con aquellas medidas posteriores al 30 de junio de 2009 que hayan sido objeto de liquidaciones efectuadas por el operador del sistema que hubieran adquirido la condición de definitivas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del PRD. La Disposición transitoria tercera establece el plazo máximo e improrrogable de 16 meses para que las instalaciones inscritas en el registro de pre-asignación de retribución sean inscritas con carácter definitivo en el Registro administrativo de instalaciones de producción de régimen especial. La Disposición transitoria cuarta establece la obligación de que los expedientes sobre las materias reguladas en las Disposiciones finales segunda, cuarta y quinta del PRD que hayan sido

iniciados con anterioridad a su entrada en vigor, se tramiten teniendo en cuenta las modificaciones normativas introducidas.

Finalmente, las Disposiciones finales primera a sexta introducen modificaciones a los siguientes Reales Decretos: el *Real Decreto 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*, el *Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial*, el *Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico*, el *Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo para dicha tecnología*, el *Real Decreto 1003/2010, de 5 de agosto, por el que se regula la liquidación de la prima equivalente a las instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología fotovoltaica en régimen especial*, y el *Real Decreto 222/2008, de 15 de febrero, por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica*.

### **III. OBSERVACIONES**

#### **III.1. Observaciones generales**

El PRD objeto de análisis contiene determinados **elementos relativos a las instalaciones de producción que pueden valorarse positivamente en términos de competencia**.

En primer término, el nuevo texto mejora la situación preexistente en la medida en que simplifica los distintos trámites administrativos necesarios para la conexión a la red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia. Esta circunstancia se efectúa a través de la modificación de las condiciones administrativas y técnicas básicas de conexión a la red de baja y alta tensión hasta 36 kV de las instalaciones de energías renovables y de cogeneración de pequeña potencia. La simplificación que se produce resulta susceptible de mejorar la capacidad que tienen los agentes de acceder al mercado de generación eléctrico.

Por otro lado, la racionalización de dichos procedimientos administrativos, al venir referidos a instalaciones de energías renovables y de cogeneración, es susceptible de favorecer el crecimiento de tecnologías que todavía tienen un insuficiente grado de penetración en la generación de energía eléctrica. En este contexto, la promoción de las instalaciones de energías renovables y de cogeneración, contribuyen a aumentar la competencia respecto de las tecnologías existentes en el mercado.

En definitiva, aunque resulte difícil cuantificar su impacto real, la reducción de cargas administrativas en relación a la conexión a la red de instalaciones de producción de energía eléctrica debe ser valorada de forma positiva, tanto atendiendo a la posibilidad de entrada de nuevos agentes en el mercado de generación como en relación al incremento de las tecnologías presentes en el mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, y como se tendrá la oportunidad de desarrollar en los párrafos siguientes **existen determinados aspectos relativos a la remisión de presupuestos por parte de las empresas distribuidoras regulados en el artículo 6 y en la Disposición final sexta que son susceptibles de generar un impacto negativo en términos de competencia**, y que contradicen la posición mantenida por esta autoridad de competencia en anteriores pronunciamientos.

La CNC ha tenido la oportunidad de analizar en diversas ocasiones el posible impacto competitivo de la remisión por parte de las empresas distribuidoras de presupuestos de forma automática junto con las condiciones técnicas en el caso de ejecución de instalaciones de extensión no reservadas al distribuidor. La conducta consistente en la remisión conjunta por parte de las empresas distribuidoras de las condiciones técnicas y del correspondiente presupuesto en el caso de instalaciones no reservadas al distribuidor podría constituir una conducta anticompetitiva perjudicial para el funcionamiento del mercado, que ha significado recientemente la apertura de varios expedientes sancionadores contra empresas distribuidoras por una infracción de la normativa de defensa de la competencia<sup>1</sup>.

En efecto, la empresa distribuidora, al conocer de todas las solicitudes de suministro correspondientes al ámbito geográfico donde se extienden sus

---

<sup>1</sup> Expedientes 2795/07 Hidrocantábrico Instalación, S/0003/07 E.on Distribución, S/0089/08 Unión Fenosa Distribución, y S/0211/09 Endesa distribución eléctrica.

redes de distribución, y ser la única que conoce de las condiciones técnicas particulares que las correspondientes instalaciones de extensión deben cumplir, puede utilizar esta información privilegiada para mejorar su posición, ofertando con carácter previo al resto de instaladores un presupuesto para dichas actividades o remitiéndolo de forma conjunta a las condiciones técnicas. Para generar un efecto neutro en términos de competencia, la empresa distribuidora debería abstenerse de realizar cualquier tipo de oferta con carácter previo a la expresa solicitud de la misma por parte del interesado.

El aprovechamiento de esta información privilegiada a que tiene acceso el distribuidor derivado de su posición en el mercado resultaría en una situación de abuso de posición de dominio que ha sido analizada por la CNC y el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) en diversas ocasiones. En relación al caso que nos ocupa el precedente más claramente relacionado se refiere a la Resolución del TDC de fecha 14 de diciembre de 2006<sup>2</sup> que declaraba la existencia de una conducta prohibida por la *Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia*, en la cual considera que la conducta anteriormente descrita suponía un abuso de posición dominante por parte de un distribuidor en el mercado conexo de instalaciones de energía eléctrica.

La posición de la CNC resumida en los párrafos precedentes ha sido acogida también por la jurisprudencia<sup>3</sup>, que ha confirmado el carácter distorsionador de la competencia de las prácticas relatadas.

### **III.2. Observaciones al articulado**

Con base en los razonamientos y circunstancias anteriormente expuestas, la CNC considera oportuno realizar las siguientes observaciones concretas al articulado:

#### **Artículo 6. Determinación de las condiciones económicas de la conexión**

---

<sup>2</sup> Expedientes 2795/07 Hidrocantábrico Instalación, S/0003/07 E.on Distribución, S/0089/08 Unión Fenosa Distribución, y S/0211/09 Endesa distribución eléctrica.

<sup>3</sup> A este respecto, y en relación con el mencionado expediente del TDC, puede consultarse la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de abril de 2008 y la Sentencia de Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2011.

Al regular las condiciones económicas de la conexión de instalaciones de producción de energía eléctrica, en el párrafo segundo y tercero del punto primero del artículo 6, se señala:

*“1. [...] El distribuidor deberá presentar al promotor de la instalación de generación, junto a la propuesta relativa a las condiciones de conexión y en documento separado a éste, el presupuesto económico que contemple las actuaciones señaladas en el párrafo anterior a excepción de las relativas a las nuevas instalaciones necesarias hasta el punto de conexión con la red de distribución. Estos trabajos serán realizados por el distribuidor.*

*Las nuevas instalaciones necesarias hasta el punto de conexión con la red de distribución podrán ser ejecutadas por cualquier empresa instaladora legalmente autorizada o por la empresa distribuidora. A petición expresa del promotor de la instalación de generación el distribuidor presentará un presupuesto por estas instalaciones que deberá ser independiente del presupuesto señalado en el párrafo anterior.”*

De la redacción propuesta en el párrafo segundo del punto primero del art. 6 se desprende que el presupuesto económico a presentar por el distribuidor no podrá referirse a las actuaciones relativas a las nuevas instalaciones necesarias hasta el punto de conexión con la red de distribución, que son actividades libres que pueden ser prestadas por cualquier empresa instaladora autorizada o por la distribuidora. Sin embargo, la última frase del párrafo tercero de dicho punto resultaría susceptible de generar un impacto negativo sobre la competencia en la medida en que, con carácter previo a la solicitud de otros presupuestos de empresas instaladoras, el solicitante pueda disponer del presupuesto del distribuidor. En este sentido existe el riesgo de que la distribuidora aproveche la primera comunicación con el cliente para inducirle a solicitar enviar un presupuesto por la parte no reservada.

En definitiva, **la distribuidora debería abstenerse de facilitar al solicitante cualquier tipo de presupuesto en relación con estos trabajos con carácter previo a que el solicitante pueda requerir dicho presupuesto a potenciales competidores de la distribuidora.** Adicionalmente, se considera procedente establecer la obligación de que el distribuidor comunique al promotor la posibilidad de que contrate las nuevas instalaciones necesarias hasta el punto de conexión con la red de distribución con otros instaladores autorizados.

Asimismo, con objeto de evitar posibles confusiones a este respecto y en aras de situar en plano de igualdad a la distribuidora con el resto de los instaladores, **se propone la siguiente redacción del párrafo tercero:**

*“Las nuevas instalaciones necesarias hasta el punto de conexión con la red de distribución podrán ser ejecutadas por cualquier empresa instaladora legalmente autorizada o por la empresa distribuidora, **circunstancia que deberá ser puesta de manifiesto por parte del distribuidor al promotor. La empresa distribuidora podrá a petición expresa del promotor, y en todo caso con posterioridad a la remisión de las condiciones técnicas de conexión y el presupuesto económico a que se refiere el párrafo anterior, presentar un presupuesto por las instalaciones necesarias hasta el punto de conexión con la red de distribución.**”*

**Disposición final sexta. Modificación del Real Decreto 222/2008, de 15 de febrero por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica**

La posición del PRD en relación con la conexión de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia se quiebra claramente en la modificación que la Disposición final sexta realiza en relación con el régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica.

En este caso, para las instalaciones de nueva extensión de red, esta disposición establece que, una vez efectuada la solicitud, el distribuidor deberá presentar al solicitante tanto el pliego de condiciones técnicas referido a los trabajos de refuerzo, adecuación, adaptación o reforma de instalaciones de la red de distribución existente y de los trabajos necesarios para la nueva extensión de red, como los respectivos presupuestos para cada uno de estos trabajos. Adicionalmente se obliga a poner en conocimiento de la distribuidora en el plazo de tres meses si el solicitante decide contratar los trabajos con la distribuidora o con otra empresa instaladora.

El hecho de que esta disposición final obligue a los distribuidores a que remitan al solicitante un presupuesto detallado de los trabajos necesarios para la nueva extensión de red, implicaría el establecimiento a nivel reglamentario de una clara restricción a la competencia en la que el distribuidor podría aprovechar su



situación privilegiada, generando un indiscutible obstáculo al mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado, restricción en consecuencia impugnada en sede jurisdiccional por la CNC, con arreglo al art. 12.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia. En definitiva, la redacción propuesta implicaría una grave oposición a las posiciones defendidas por la CNC y el TDC, y que como se ha señalado en párrafos precedentes han sido confirmadas tanto por la Audiencia Nacional como el Tribunal Supremo.

Conviene destacar asimismo la desviación de los principios de buena regulación que supone el hecho de incluir en un PRD de instalaciones de pequeña potencia (generación) una modificación vía disposición final sexta de un Real Decreto que afecta a instalaciones de nueva extensión de red para atender nuevos suministros (consumo), así como la ausencia de mención, no solo de la justificación de esta medida, sino incluso del propósito u objetivo de interés público perseguido con ella, y todo ello en relación con una propuesta regulatoria que no resulta congruente con la jurisprudencia existente anteriormente mencionada.

Por todo lo anteriormente expuesto, **se considera necesaria:**

1. Establecer la obligación de que el **distribuidor comunique al solicitante la posibilidad de que contrate los trabajos de nueva extensión de red con instaladores autorizados.**
2. **La eliminación de la obligación de remisión por parte del distribuidor del presupuesto para las instalaciones de nueva extensión de red.**
3. Igualmente, atendiendo al posible impacto sobre la competencia y debido a su nula utilidad teniendo en cuenta la libertad de los solicitantes para contratar dichos servicios con aquel prestador que consideren oportuno, se considera necesario **eliminar la necesidad de comunicar a la empresa distribuidora en un plazo de tres meses quién ejecutará los mencionados trabajos.**

**De esta forma, la redacción alternativa para los párrafos 5 y siguientes del apartado 3 que modifica la Disposición final sexta** quedaría enunciada de la siguiente forma:

*“3. [...]*

*Una vez efectuada la solicitud, el distribuidor deberá presentar al solicitante en los plazos establecidos en el artículo 103 del Real Decreto*

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 un pliego de condiciones técnicas y un presupuesto económico en documentos separados, que deberán contar con el siguiente desglose:

a) *Pliego de condiciones técnicas:*

1- Trabajos de refuerzo, adecuación, adaptación o reforma de instalaciones de la red de distribución existente en servicio, siempre que estos sean necesarios para incorporar a las nuevas instalaciones.

Los trabajos detallados en este apartado serán realizados por el distribuidor al ser éste el propietario de esas redes y por razones de seguridad, fiabilidad y calidad del suministro

2- Trabajos necesarios para la nueva extensión de red.

Los trabajos referidos en este apartado podrán ser ejecutados a requerimiento del solicitante por cualquier empresa instaladora legalmente autorizada o por la empresa distribuidora, **circunstancia que deberá ser puesta de manifiesto por parte del distribuidor al solicitante.**

b) *Presupuesto detallado según el desglose recogido en el pliego de condiciones técnicas de los trabajos correspondientes a refuerzos, adecuaciones, adaptaciones o reformas de instalaciones de la red de distribución existente en servicio, necesarios para incorporar a las nuevas instalaciones. Este presupuesto deberá pormenorizar, de acuerdo a lo establecido en los correspondientes Procedimientos de Operación de Distribución, qué conceptos deberán ser abonados por el solicitante y cuáles serán a cuenta de la empresa distribuidora.*

**La empresa distribuidora podrá, a petición expresa del solicitante, y en todo caso con posterioridad a la remisión del pliego de condiciones técnicas y el presupuesto económico a que se refiere el párrafo anterior, presentar un presupuesto por los trabajos de nueva extensión de red.**

Las instalaciones de nueva extensión de red que vayan a ser utilizadas por más de un consumidor y sean realizadas directamente por el solicitante, habrán de ser cedidas al distribuidor de la zona, excepto si el solicitante es una empresa distribuidora, que se responsabilizará desde

*ese momento de su operación y mantenimiento. Cuando existan varias empresas distribuidoras en la zona a las cuales pudieran ser cedidas las instalaciones, la Administración competente determinará a cuál de dichas empresas distribuidoras deberán ser cedidas, con carácter previo a su ejecución y siguiendo criterios de mínimo coste. El titular de la instalación podrá exigir la suscripción de un convenio de resarcimiento frente a terceros, a favor de los consumidores suministrados por dicha instalación, por una vigencia mínima de diez años, quedando dicha infraestructura abierta al uso de terceros. Este periodo mínimo de diez años, podrá ser ampliado excepcionalmente por el órgano correspondiente de la Administración competente en casos debidamente justificados. Los referidos convenios deberán ser puestos en conocimiento de la Administración competente, acompañándose a la documentación de la solicitud de autorización administrativa de transmisión de la instalación.”*