

Los concursos de capacidad de acceso desde la perspectiva local

CARLOS-ALBERTO AMOEDO-SOUTO

Catedrático E.U. de Derecho Administrativo.

Director de la Cátedra de Derecho Local

Universidade da Coruña-Deputación da Coruña

1. **Introducción**
2. **Las experiencias previas de utilización de fórmulas de concurrencia competitiva en la priorización del reparto de aprovechamientos eólicos**
3. **El marco regulatorio general de los concursos de capacidad de acceso**
4. **El borrador de Orden por el que se convoca el primer concurso de capacidad de acceso**
5. **El régimen especial de los nudos de transición justa**
6. **Una reflexión final sobre la presencia de las entidades locales en los concursos de acceso de capacidad**
7. **Bibliografía**

Resumen

El presente trabajo expone la regulación e implantación del sistema español de concursos de capacidad de acceso a la red eléctrica en régimen de concurrencia competitiva, analizando desde un punto de vista crítico el escaso papel desempeñado por las entidades locales en su diseño y ejecución, en particular respecto de los criterios socioeconómicos y ambientales.

Palabras clave: concursos en concurrencia competitiva; capacidad de acceso a la red eléctrica; entidades locales; criterios socioeconómicos y ambientales.

Artículo recibido el 15/02/2023; aceptado el 28/02/2023.

Access capacity tendering from the local administration perspective

Abstract

This article explains the regulation and development of the access capacity tendering system in force in Spanish electric grid. It analyzes from a critical point of view the limited role of local authorities in its configuration and implementation, mainly concerning the socio-economic and environmental criteria.

Keywords: public tendering framework; access capacity to the electricity grid; local authorities; socio-economic and environmental criteria.

1

Introducción

Durante los últimos años, hemos venido asistiendo al desarrollo dialéctico de dos grandes procesos.

Por un lado, y como consecuencia de la mayor sensibilidad social y política al problema de nuestro tiempo (la emergencia climática), el complejo marco regulatorio de la producción y comercialización de energía se ha ido orientando al estímulo de la producción de energías renovables (González Ríos, 2011; Alenza García, 2014; Revuelta Pérez, 2017). Aunque el Pacto Verde Europeo adoptado en 2019 ha fijado para 2050 la materialización del objetivo de neutralidad climática en Europa, la pandemia del bienio 2020-2021 y la crisis de la guerra de Ucrania durante el bienio 2022-2023 han acelerado las tendencias expansivas de producción de energía (Amoedo-Souto, 2022), reflejadas en las cifras que recoge el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2031¹, el generoso respaldo de fondos comunitarios NGEU, del actual marco financiero plurianual 2021-2027 y del denominado Plan RepowerEU² a la transición energética.

1. Para 2030, el 74 % de la actividad eléctrica y el 40 % del uso final de la energía deberán tener origen renovable. Estas previsiones suponen un aumento de 60 GW de generación de energía renovable, para lo que será necesario un impulso a la instalación de infraestructura de generación de energía y accesoria. La versión final del PNIEC fue aprobada por el Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 (BOE n.º 77, de 31 de marzo).

2. La Comunicación REPowerEU de la Comisión propone aumentar el objetivo principal para 2030 en materia de energías renovables del 40 % al 45 % en el marco del paquete de medidas "Objetivo 55". Además del despliegue de las renovables, los otros ejes son: el ahorro de energía (aumento del 9 % al 13 % del objetivo vinculante de eficiencia energética en el marco

Por otro lado, se ha incrementado también la preocupación por lograr que esta acelerada transición energética hacia la neutralidad climática equilibre mejor los intereses empresariales y la sostenibilidad social y ambiental, tradicionalmente relegada en aras de los primeros.

No se trata de lograr a cualquier precio un rápido incremento de nuestra capacidad de generación de energía renovable, sino de hacerlo de tal manera que (a) las externalidades que producen este tipo de aprovechamientos industriales del territorio –ya sea para generación eólica, fotovoltaica o hidroeléctrica– sean minimizadas y, en su caso, asumidas por sus promotores; y (b) los beneficios y plusvalías de tales aprovechamientos se repartan equitativamente entre los promotores y el tejido socioeconómico del territorio afectado por su implantación en términos de impacto paisajístico, ambiental y sobre las formas de economía agraria tradicional.

A resultas de la dialéctica entre ambos procesos, se habla ahora de la política energética sostenible como una *palanca verde*, en la que el lucro económico de las inversiones abandone su prioridad en aras de la protección de otros bienes sociales. En este contexto, la paulatina orientación del modelo regulatorio hacia el impulso del autoconsumo de energías renovables³ constituye un desafío de múltiples consecuencias en el conjunto de aspectos de la producción, la distribución y el consumo de energía; un desafío que nos sitúa ante una etapa de transición en la que lo viejo no acaba de desaparecer (incluso resurge de nuevo, cobrando renovados bríos), y lo nuevo lucha por ganar terreno.

Desde este punto de vista, es sintomático que en algunas comunidades autónomas –por ejemplo, Galicia o Aragón– en las que la implantación de la energía eólica se ha venido produciendo desde hace veinte años con un enfoque regulatorio favorable a los promotores energéticos⁴, el debate público

del paquete “Objetivo 55” del Pacto Verde) y la diversificación del suministro de energía (destaca la Plataforma Europea para el Abastecimiento de Energía, que permitirá la adquisición conjunta y voluntaria de gas natural licuado e hidrógeno). Deben tenerse en cuenta al respecto la Recomendación de la Comisión Europea de 18 de mayo de 2022 sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad, y el Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables.

3. Vid. el Reglamento (UE) 2022/1854, del Consejo, de 6 de octubre de 2022, relativo a una intervención de emergencia para hacer frente a los elevados precios de la energía, y el Reglamento (UE) 2022/2577, del Consejo, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de las energías renovables. Previamente, el impulso del autoconsumo se retomó mediante el Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, desarrollándose mediante el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.

4. El lobby eólico ha sido descrito por la profesora de economía Regueiro Ferreira (2011). Más recientemente, a partir de la experiencia del desarrollo de la energía eólica en el sur de Cataluña, vid. Franquesa (2023).

contemple periódicamente la discusión alrededor de la necesidad de implantar una tarifa eléctrica territorial, que abarate la factura eléctrica a la población cuyo territorio es explotado con una mayor intensidad para suministrar electricidad al conjunto del sistema eléctrico nacional. El correcto reparto territorial y social de los beneficios de la generación eléctrica renovable –un negocio muy lucrativo– se ha convertido así en una preocupación recurrente, que cobra cada vez más atención desde el punto de vista político y técnico⁵.

Sin embargo, esa deseable compensación por las externalidades y el reparto territorial de los beneficios económicos generados resulta ser técnicamente difícil dentro de un marco regulatorio europeo fundamentalmente orientado al funcionamiento de un mercado energético unificado y común, y en el que los intereses empresariales, muy poderosos, presentan una alta capacidad de captura regulatoria. En ese marco, la búsqueda de herramientas jurídicamente viables, que equilibren los intereses en presencia sin vulnerar el marco regulatorio y la unidad de mercado⁶, se antoja compleja.

El objeto del presente trabajo consiste en situar el papel de las entidades locales en la implementación de uno de esos mecanismos destinados a equilibrar los intereses de los sujetos activos y pasivos del negocio eléctrico: los concursos de capacidad de acceso a la red eléctrica.

Se trata de un mecanismo inédito, ya que aunque figura previsto en la Ley del sector eléctrico de 2013, solo ha sido desarrollado a lo largo de los años 2021 y 2022, y aun así no ha logrado fraguar su primera convocatoria en el BOE, por diversas circunstancias. En consecuencia, carecemos de referentes empíricos concretos de cuál pueda ser su resultado operativo.

En todo caso, al entrañar un mecanismo de filtro selectivo y competitivo sobre los proyectos de generación eléctrica que resultarán autorizados para verter electricidad a la red de distribución, monopolio natural del Estado, estamos ante una herramienta de doble uso: por un lado, se trata de un mecanismo competitivo de un mercado liberalizado –y muy dinámico– cuyo uso ha mostrado

5. Así, a finales de enero de 2023, el presidente de la Comunidad Autónoma de Aragón, Javier Lambán, ha anunciado la aprobación de un Decreto-ley para la "creación de un fondo aragonés de solidaridad energética que incorpore medidas de inversión compensatorias a los territorios que soporten las cargas territoriales, paisajísticas y ambientales que éstas generan", lo cual ha encontrado eco pocos días después en una propuesta similar del diputado en el Congreso del Bloque Nacionalista Galego, Néstor Rego. El Decreto-ley ha sido finalmente aprobado y publicado en el BOA n.º 55, de 21 de marzo de 2023. Esta ambiciosa propuesta de transformación del modelo eléctrico aragonés se complementa con una simultánea proposición de ley de reforma de la Ley 24/2013, del sector eléctrico, presentada el 22 de marzo en las Cortes aragonesas para su tramitación como iniciativa legislativa ante las Cortes Generales.

6. Recuérdese que la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, aunque no resulte directamente aplicable a este sector, admite la opción de autorización con selección competitiva "cuando el número de autorizaciones disponibles para una determinada actividad esté limitado debido a la escasez de recursos naturales o de las capacidades técnicas que se puedan emplear".

debilidades en algunos precedentes significativos; por otro lado, el concurso de capacidad de acceso constituye una nueva herramienta del centralismo regulatorio tradicional, que condiciona intensamente la ejecución del resto de competencias concurrentes sobre la cadena de desarrollo del negocio eléctrico.

La perspectiva de nuestro análisis se va a centrar en el papel que desempeñan las entidades locales en todo ello. Un papel que –adelantamos– es muy escaso e irrelevante, en la línea tradicional de espectadores pasivos del ejercicio de las competencias estatales y autonómicas que ha caracterizado el desarrollo del sistema energético español hasta el momento.

Comenzaremos nuestro análisis abordando en primer lugar una breve contextualización de los precedentes existentes en materia de utilización de concursos en concurrencia competitiva para seleccionar proyectos viables de nuevas instalaciones de generación eléctrica, mayoritariamente renovable.

En segundo lugar, realizaremos una descripción del marco regulatorio general de estos concursos.

En tercer lugar, analizaremos el borrador de orden por la que se convoca el primer concurso, y la nula presencia de los actores locales, contrastándolo con el caso singular de los denominados nudos de transición justa, en los que sí se ha reconocido un cierto papel a las comunidades autónomas y las entidades locales.

El trabajo se cerrará con una reflexión final sobre los problemas de este tipo de mecanismos en un contexto caracterizado por obedecer a lógicas en evolución, en el cual se mantienen las claves de funcionamiento tradicional del sistema en un momento en el que la estrategia de mayor futuro en el sector de la producción, la distribución y el consumo de energía eléctrica no es sino la apuesta transversal –por todos los actores territoriales– en favor de la generalización del autoconsumo eléctrico.

2

Las experiencias previas de utilización de fórmulas de concurrencia competitiva en la priorización del reparto de aprovechamientos eólicos

La introducción de sistemas de concurrencia competitiva en el funcionamiento del sector eléctrico no es nueva. Están presentes en las subastas para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables⁷, y han sido

7. El 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, estableció la obligación de

utilizados por algunas comunidades autónomas para seleccionar y otorgar títulos jurídicos habilitantes para la ejecución de proyectos de generación de energía eléctrica renovable. Tal ha sido el caso de Galicia o Aragón, que introdujeron en su día un mecanismo de concurso para seleccionar los proyectos de desarrollo de parques eólicos en sus respectivos territorios.

Como contraste empírico del funcionamiento operativo de un mecanismo de concurrencia competitiva en el sector energético español, sus lecciones pueden ser de interés, si pensamos que, en ambos casos, los concursos acabaron generando una alta conflictividad empresarial, política y judicial y, a resultas de ello, acabaron bloqueando el sector, hasta el punto de haber sido abandonados. Repasemos en qué términos.

En el caso gallego, el Decreto 242/2007, de 13 de diciembre (DOG n.º 2, de 3 de enero de 2008) introdujo por vez primera en Galicia criterios de interés social que debían utilizarse para seleccionar los anteproyectos de parques eólicos en el caso de que el número de solicitudes superase la potencia a autorizar en cada período de referencia⁸. De esta manera, frente al criterio del *prior tempore, potior iure*, se implantó un sistema de concurrencia competitiva, el denominado concurso eólico, para el desarrollo de este tipo de parques. Además, se estimulaba la participación pública en el capital social de las empresas promotoras, al valorarse como compromiso adicional la “Propuesta de participación pública en el capital social del proyecto a través de entes de derecho público que tengan como objeto social o función la implantación de sistemas de producción de energía y que puedan constituir o participar en sociedades, cualquiera que fuere su forma, con un objeto que se relacione con sus fines”. Esta fue uno de los aspectos jurídica y políticamente más controvertidos del Decreto, aunque la sentencia n.º 979/2012, de 24 de julio de 2012, del Tribunal Superior de Justicia⁹ acabase avalando su viabilidad.

desarrollar reglamentariamente un marco retributivo para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, distinto al régimen retributivo específico, basado en el reconocimiento a largo plazo de un precio por la energía. En cumplimiento de dicho mandato se aprobó el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica. La Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, ha regulado el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables, y ha establecido el calendario indicativo de subastas para el periodo 2020-2025.

8. Esta norma fue objeto de un recurso contencioso-administrativo directo, presentado por Enel Green Power España, S.L. El recurso fue desestimado por sentencia n.º 187/2011 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (ECLI:ES:TSJGAL:2011:20, RJCA 2011/290). También se presentó un recurso indirecto contra la regulación de la capacidad económica, resuelto mediante sentencia n.º 77/2013, de 23 de enero (ECLI:ES:TSJGAL:2013:123; RJCA 2013/150).

9. *Vid.* ES:TSJGAL:2012:6531. Esta sentencia fue impugnada en casación por la Xunta de Galicia, resultando inadmitida por Auto del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2013 (ECLI:ES:TS:2013:8778).

En ese concurso, uno de los aspectos a valorar era el “proyecto de desarrollo económico”¹⁰, en el que se puntuaban cuatro aspectos: las actuaciones empresariales y tecnológicas del solicitante en la Comunidad Autónoma de Galicia, particularmente en el ámbito industrial vinculado al sector eólico; la concreción de la incidencia del impacto socioeconómico en el área de influencia del parque; los proyectos o iniciativas de contenido ambiental o de infraestructuras básicas en el ayuntamiento o los ayuntamientos afectados por el proyecto del parque o en sus comarcas; el impacto positivo sobre la red de distribución que se pudiera derivar de la implantación del parque eólico.

La primera convocatoria se hizo mediante Orden de 6 de marzo de 2008. El proceso de concurso, que distribuía los proyectos para el período 2008-2012, se resolvió por Orden de 27 de diciembre de 2008. Tras las elecciones autonómicas de febrero de 2009, en agosto de 2009 el nuevo Gobierno del Partido Popular anuló este concurso eólico¹¹ y promulgó la Ley 8/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula el aprovechamiento eólico en Galicia y se crean el canon eólico y el Fondo de Compensación Ambiental, como instrumentos de participación y compensación pública de las externalidades producidas por la energía eólica.

La ley, sin embargo, mantuvo el sistema de concurrencia competitiva para la selección de los proyectos eólicos (aunque solo se convocó y resolvió uno, en diciembre de 2010), hasta que la Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales, volvió al sistema tradicional de prioridad temporal de las solicitudes, del mismo modo que la Comunidad Autónoma aragonesa.

10. De conformidad con el artículo 10 del Decreto 242/2007, los criterios de valoración y selección de los anteproyectos admitidos a trámite eran los siguientes:

- a) Mejor relación entre producción energética y afección ambiental.
- b) Viabilidad técnico-económica y mayor impacto socioeconómico positivo del proyecto de desarrollo económico. Importe de las inversiones y programa de ejecución.
- c) Mayor capacidad técnica y financiera para la ejecución material del parque.
- d) Nivel tecnológico de las instalaciones que conforman los parques eólicos que el proyecto contempla para ser desarrollados dentro de la ADE.
- e) Viabilidad de la propuesta de interconexión. En caso de solicitudes de diferentes proyectos sobre una misma ADE o sobre áreas próximas se valoraba la presentación de actuaciones conjuntas de evacuación, así como el grado de aprovechamiento y optimización de las infraestructuras eléctricas existentes en la zona.
- f) Alcance, viabilidad e interés social de la propuesta de compromisos adicionales.

11. Ello dio lugar a la impugnación contenciosa de este desistimiento *sui generis* del concurso de 2008 por varias empresas adjudicatarias. La Sentencia n.º 1527/2013, de 23 de octubre, del TSJ de Galicia (ECLI:ES:TSJGAL:2013:7969; JUR 2013/333821) desestimó el recurso. La STS de 30 de marzo de 2016 (ECLI:ES:TS:2016:1278; RJ 2016/1439) desestimó el recurso de casación contra la sentencia de instancia, añadiéndose a ella la de 23 de marzo de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:1029; RJ 2018/1571). Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Galicia comenzó posteriormente a reconocer el derecho de las empresas a obtener un resarcimiento por el daño causado en sus intereses por este desistimiento. *Vid.*, por ejemplo, la sentencia n.º 29/2017, de 18 de enero (RJCA 2017/2).

En todo caso, cabe señalar que, en sus más de diez años de vigencia, la aplicación del Fondo de Compensación Ambiental a los ayuntamientos afectados por las infraestructuras eólicas mediante convocatorias anuales de subvenciones autonómicas en concurrencia competitiva y no competitiva, no ha servido más que para dotar a estos ayuntamientos de una (pequeña) capacidad de financiación de sus servicios ordinarios¹², y para aplacar las resistencias locales a la implantación de parques eólicos. La implicación de los ayuntamientos en la gobernanza de los procedimientos de autorización de instalaciones de energías renovables sigue siendo una asignatura pendiente.

En el caso de Aragón, el Decreto 124/2010, de 22 de junio, por el que se regulan los procedimientos de priorización y autorización de instalaciones de producción de energía, optó por un procedimiento de priorización basado en la identificación previa de la capacidad de evacuación de las redes de transporte y distribución en el territorio de la Comunidad Autónoma, y su adjudicación mediante concurso, a aquellas solicitudes de nuevos parques eólicos e instalaciones eólicas singulares mejor posicionadas en términos de viabilidad técnica y económica, contribución a la consecución de los objetivos de la planificación energética de la Comunidad Autónoma de Aragón, y el compromiso con el desarrollo regional y la protección medioambiental.

Sin embargo, el proceso de aplicación de dicha norma –fundamentalmente, la Orden del Consejero de Industria, Comercio y Turismo de 8 de junio de 2011– dio lugar a una elevada conflictividad administrativa y contencioso-administrativa, con un elevado número de sentencias judiciales durante el año 2014¹³ y, en definitiva, una situación de grave inseguridad jurídica que llevó a la parali-

12. En el ejercicio de 2020, el denominado canon eólico gallego supuso unos ingresos de 22 323 963,33 € (vid. Informe general de fiscalización de la cuenta general de la Comunidad Autónoma de Galicia, ejercicio 2020, aprobado por el pleno del Consello de Contas de Galicia de 20 de julio de 2022, p. 60). Sin embargo, la Orden de 30 de diciembre de 2020, por la que se regulan los criterios de reparto y se establecen las bases reguladoras y la convocatoria de subvenciones de la línea en concurrencia no competitiva y de la línea en concurrencia competitiva del Fondo de Compensación Ambiental para el año 2021, de forma individual y mediante el sistema de gestión compartida, destinadas a entidades locales de Galicia, contaba con una financiación de 11 000 000 de €, a la que se sumaron 1 592 422 € más mediante una modificación de la Orden en el mes de junio. La convocatoria para 2023 (Orden de 29 de diciembre de 2022) asciende a 7 715 174,00 euros. En el anexo V de la convocatoria puede verse el reparto de los fondos a los ayuntamientos, en función del número de aerogeneradores. Así, por ejemplo, a Abadín (Lugo), con 200 unidades, le corresponden 246 720 €, mientras que al municipio con mayor número de aerogeneradores, Muras (Lugo), con 381, le corresponden 470 001 €. Puede verse un reportaje del resultado de la aplicación de estas subvenciones en <https://praza.gal/economia/alumeado-vehiculos-rozas-ou-gastos-de-persoal-os-destinos-dunha-decada-de-impuestos-polo-impacto-da-eolica>. El impactante caso de Muras ha sido analizado con detalle por Simón y Montero (2021).

13. Vid., por ejemplo, las sentencias estimatorias del TSJ de Aragón n.º 353/2014, de 30 de junio (JUR 2014 225138); 358/2014, de 2 de julio (JUR 2014/225592); 370/2014, de 11 de julio (JUR 2014/225141); 443/2014, de 19 de septiembre (JUR 2014/249846), y 515/2014, de 31 de octubre (JUR 2014/274326).

zación del sector. Esta situación se afrontó mediante el Decreto-ley 2/2016, de 30 de agosto, de medidas urgentes para la ejecución de las sentencias dictadas en relación con los concursos convocados en el marco del Decreto 124/2010, en cuyo artículo 8 se estableció el criterio de prioridad temporal vinculado a la obtención de permisos de conexión y acceso a la red¹⁴.

A la vista de ambas experiencias fallidas, es el momento de centrarnos ahora en la actual configuración del marco regulatorio general de los concursos de capacidad de acceso.

3

El marco regulatorio general de los concursos de capacidad de acceso

El artículo 33 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, ha regulado con carácter general los conceptos de derecho de acceso y conexión a las redes eléctricas¹⁵, así como los títulos jurídicos que habilitan para ejercer tales derechos, dentro del marco regulatorio actual del sistema eléctrico¹⁶.

Se trata de un aspecto más –ciertamente complejo– de la no menos compleja regulación de la sostenibilidad del conjunto del sistema de producción y distribución de la energía eléctrica en el entorno liberalizado que ha caracterizado el sector desde la Ley 54/21997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico.

La red de transporte tiene una capacidad técnica finita y, por tanto, es necesario planificar su adaptación a la demanda de distribución de energía que se vierte al sistema mediante las distintas tecnologías de producción, de modo que se garantice la regularidad del suministro eléctrico. Esta planificación ha sido aprobada por el Gobierno mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022, por el que se aprueba la planificación

14. En particular, su párrafo cuarto: “Los proyectos quedarán protegidos frente a cualesquiera afecciones eólicas desde el momento en que el solicitante comunique a la Dirección General competente en materia de energía la concesión de permisos de acceso y conexión por el gestor de la red de transporte o distribución. La protección se otorgará conforme al orden de presentación a registro por el solicitante de la comunicación de concesión de permisos de acceso y conexión. No podrán autorizarse proyectos que produzcan afección eólica a los que estén protegidos conforme a lo establecido en este apartado”.

15. Así, el derecho de acceso se define como el derecho de uso de la red en unas condiciones legal o reglamentariamente determinadas; el derecho de conexión a un punto de la red es definido como el derecho de un sujeto a acoplarse eléctricamente a un punto concreto de la red en unas condiciones determinadas.

16. El permiso de acceso se define como aquel que se otorga para el uso de la red a la que se conecta la instalación, mientras que el permiso de conexión a un punto de la red es el que se otorga para poder conectar una instalación de producción de energía eléctrica o consumo a un punto concreto de la red de transporte o en su caso de distribución.

de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026. El monopolio natural del Estado sobre la red de distribución eléctrica se constituye, pues, como un criterio competencial expansivo, que hace girar esa gestión alrededor de la Administración General del Estado.

Pero este acceso a la red, en un sistema liberalizado, debe construirse en torno a criterios suficientemente reglados de igualdad, transparencia y equidad de todos los potenciales productores de energía, en especial de las tecnologías renovables¹⁷. Por esa razón, el párrafo siete del artículo 33 remite a un real decreto del Consejo de Ministros el establecimiento de los criterios objetivos para la inclusión de límites a la capacidad de conexión por nudos, al objeto de garantizar la seguridad y estabilidad del suministro. Este real decreto es distinto y propio del existente para el acceso a la red por parte de las instalaciones eléctricas de pequeña potencia (no superior a 100 kW), poseedoras de un régimen propio y más simplificado de acceso: el contenido en el Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia¹⁸.

Sin embargo, el desarrollo reglamentario del artículo 33 de la Ley no se ha producido hasta la promulgación del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, norma que comenzó a aplicarse el 1 de enero de 2021¹⁹. Hasta esta fecha, era de aplicación el régimen transitorio de las disposiciones transitorias séptima, octava y undécima de la citada Ley 24/2013, de 26 de diciembre, conforme al cual se seguían aplicando la Ley de 1997 y sus dis-

17. En palabras del Consejo de Estado, en su Dictamen 715/2020, de 10 de diciembre, “una pieza clave para el efectivo funcionamiento del mercado consiste en esa garantía del acceso de terceros a la red en condiciones de igualdad y objetividad. Este es el objeto de la regulación del acceso y conexión a la red que se hace en el artículo 33 de la LSE y del proyecto ahora consultado. Expuesto en síntesis, de lo que se trata es de garantizar que la conexión de las instalaciones a la red no dependa del criterio o de los intereses de su titular o gestor, sino que se garantice a todos los operadores el acceso conforme a criterios objetivos y transparentes, siempre que exista capacidad para ello. Si no fuera así, un distribuidor podría tener incentivos para otorgar acceso a determinadas instalaciones y no a otras, lo que impediría o menoscabaría la competencia en el mercado. En suma, la regulación del acceso y conexión a las redes es una pieza clave para garantizar el efectivo funcionamiento del mercado en régimen de competencia”.

18. A él remiten también los posteriores desarrollos de la Ley 24/2013. En particular, el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, cogeneración y residuos, y el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica.

19. La disposición final primera del Real Decreto 1183/2020 señala: “Con la entrada en vigor de este real decreto será de plena aplicación lo previsto en el artículo 33 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, y en su normativa de desarrollo, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria undécima de la misma ley”. Esta norma se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1.13.ª y 25.ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y las bases del régimen minero y energético, respectivamente.

posiciones de desarrollo²⁰. Ello tenía como consecuencia la pervivencia de la vigencia indefinida de los permisos, frente a los cinco años establecidos con carácter general por el apartado octavo del artículo 33 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

A partir del año 2018, sin embargo, tras el parón producido como consecuencia de la crisis financiera iniciada en 2008, se ha venido produciendo una explosión de solicitudes de autorización de proyectos de energía eólica y fotovoltaica, cuyos permisos de conexión, coincidiendo ya con el contexto de la pandemia de COVID-19, obligaron a que se regulara mediante 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, un marco específico de aceleración de la transición energética a tecnologías renovables, que busca seleccionar aquellos proyectos de generación energética suficientemente maduros y solventes como para superar todos los hitos de autorización administrativa²¹, ciertamente complejos.

En particular, el artículo 18 del Real Decreto 1183/2020 establece que, mediante orden de la persona titular del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, se podrán convocar concursos de capacidad de acceso en un nudo concreto de la red de transporte para nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica que utilicen fuentes de energía primaria renovable y para instalaciones de almacenamiento.

Al tratarse, pues, de un mecanismo de ordenación del acceso a un bien o derecho limitado en régimen de concurrencia competitiva, estamos

20. Vid. el Título IV 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, y el Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia, que estableció un procedimiento específico para la solicitud de los permisos de acceso y conexión a las redes de distribución para las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación.

21. El artículo 1 de este Real Decreto-ley regula las condiciones para mantener el acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad, atendiendo a la viabilidad técnica y a la solidez de los proyectos, en función del cumplimiento de los sucesivos hitos administrativos que son necesarios para la autorización y ejecución de los mismos. Los plazos máximos que se establecen para el cumplimiento de los distintos hitos tienen en cuenta, por un lado, la antigüedad del permiso y, por otro, la naturaleza del trámite administrativo de que se trate, distinguiéndose cuatro clases de permisos de acceso: los concedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico; los concedidos desde la entrada en vigor de esta y hasta el 31 de diciembre de 2017; los concedidos desde el 1 de enero de 2018 y hasta la entrada en vigor de este real decreto-ley, y, por último, los que se concedan tras la entrada en vigor de esta norma. El incumplimiento de los hitos supondrá la caducidad automática de los permisos y la ejecución inmediata de las garantías económicas presentadas para la tramitación de la solicitud de acceso a las redes de transporte y distribución, si bien se exceptúan de lo anterior aquellos casos en los que, por causas no imputables al promotor, no se produjese una declaración de impacto ambiental favorable. Vid. al respecto Fernández-Espinar Muñoz (2020).

ante una herramienta clave para acelerar la transición energética hacia una mayor penetración de las tecnologías renovables, aunque sea necesario recordar que, de conformidad con la disposición adicional segunda del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, están exentas de obtener permisos de acceso y de conexión las instalaciones de generación de los consumidores acogidos a la modalidad de autoconsumo sin excedentes y, en las modalidades de autoconsumo con excedentes, las instalaciones de producción de potencia igual o inferior a 15 kW, que se ubiquen en suelo urbanizado que cuente con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística²². Para instalaciones de autoconsumo con excedentes de rango superior, deberá acudir a un concurso de capacidad de acceso.

Los concursos de capacidad de acceso a los que se refiere el artículo 18 del Real Decreto 1183/2020 pueden realizarse para nudos concretos de la red de transporte, excepto aquellos que sean considerados de transición justa (a los que luego nos referiremos), que puedan incluirse en alguno de los siguientes grupos:

- Grupo 1. Nuevos nudos que se introduzcan mediante un nuevo proceso de planificación de la red de transporte de energía eléctrica o mediante modificación de aspectos puntuales del plan vigente. En estos casos, la condición previa es que el número de solicitudes de acceso presentadas durante el proceso de planificación en los nudos que tengan conexión eléctrica con el nuevo nudo planificado o en las líneas eléctricas que unan dichos nudos entre sí, haya sido superior a cinco veces el umbral de capacidad de acceso liberada al que se refiere el apartado tercero del artículo 18.
- Grupo 2. Nudos en los que se libere capacidad de acceso, como consecuencia de lo previsto en el artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, o por otras causas.
- Grupo 3. Nudos en los que aflore una nueva capacidad por cambios normativos en los criterios de cálculo de la capacidad de acceso o por actuaciones de mejora en las redes de transporte y distribución.

²². Adicionalmente, están exentos de la obtención de permisos de acceso y de conexión los consumidores que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 25.1 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica. Este artículo regula los criterios para la determinación de los pagos por derechos de extensión (instalaciones de nueva extensión de red necesarias para atender nuevos suministros o ampliación de los existentes de hasta 100 kW en baja tensión y 250 kW en alta tensión, en suelo urbanizado que con carácter previo a la necesidad de suministro eléctrico cuente con las dotaciones y los servicios requeridos por la legislación urbanística en el artículo 12.3.b del texto refundido de la Ley de Suelo).

Respecto de los grupos 2 y 3 se regulan una serie de condiciones adicionales para la viabilidad de un concurso. En todo caso, para acordar la convocatoria de concurso se deberá cumplir que la disponibilidad, la liberación o el afloramiento de capacidad en los nudos, según proceda en cada caso, será igual o superior a 100 MW, en el caso de nudos ubicados en el sistema eléctrico peninsular, o igual y superior a 50 MW, en nudos ubicados en los territorios no peninsulares.

El artículo 20.3 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, recoge la obligación del operador del sistema de remitir mensualmente un informe a la Secretaría de Estado de Energía en el que se detallen los nudos que cumplen los criterios para la celebración de concurso, mientras que el artículo 19 del Real Decreto 1183/2020 regula los criterios aplicables a los concursos de capacidad de acceso.

Su versión original contemplaba criterios de prelación temporal y asociados a la tecnología (renovable) de generación. Sin embargo, la disposición final cuarta del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, ha introducido un nuevo apartado, el cuarto, que incorpora una serie de criterios socioeconómicos y ambientales de valoración en las zonas en las que se ubiquen las instalaciones. La motivación de este cambio, plasmada en el preámbulo de esta disposición general, es la siguiente: “[...] con el fin de conciliar el desarrollo de la implantación de generación renovable que conduzca a la descarbonización de la economía, con la compatibilidad ambiental y con la cohesión social y territorial, la disposición final cuarta modifica el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, para que, en el otorgamiento de capacidad de acceso, se puedan considerar adicionalmente aspectos locales y ambientales de las zonas afectadas, con el objetivo de que los proyectos adjudicatarios de la capacidad de acceso otorgada por los concursos sean aquellos que maximicen los retornos generales y fomenten el desarrollo de las capacidades endógenas de cada territorio, contribuyendo así a la consecución de los objetivos de política energética y de penetración de renovables. A tal fin se introduce un nuevo apartado 4.º) en el artículo 19.1.d) relativo a los criterios aplicables a los concursos que permite contemplar aspectos locales y ambientales en los mismos que impulsen una mayor aceptación en las zonas de ubicación de las plantas de generación renovable”.

Los criterios introducidos son los siguientes:

- a) Impacto socioeconómico en el área y sus habitantes, que debe ser valorado mediante una metodología objetiva y cuantificable de acuerdo con lo recogido en los siguientes apartados:
 - Empleos directos generados en los municipios locales y adyacentes, tanto durante el proceso de construcción y puesta en

marcha de las instalaciones de generación y/o almacenamiento como durante la operación de las mismas.

- Empleos indirectos generados en los municipios locales y adyacentes, tanto durante el proceso de construcción y puesta en marcha de las instalaciones como durante la operación de las mismas. Se deberá distinguir por sectores o actividades relacionadas, compatibles o susceptibles de beneficiarse del desarrollo de renovables como consecuencia del proyecto.
 - Impacto económico en la cadena de valor industrial local, regional, nacional y comunitaria, medido en términos de inversión de los servicios y bienes adquiridos para el desarrollo del proyecto de generación y/o almacenamiento sobre la inversión total del proyecto.
 - Porcentaje de participación, medido en términos de inversión en el proyecto de generación y/o almacenamiento de inversores locales, y de empresas y Administraciones de la zona en la que se ubicará la instalación.
 - Presentación de mecanismos de reinversión de los ingresos obtenidos por las plantas de generación y/o almacenamiento en la zona en la que se ubicará la instalación.
- b) Puntuación en función del previsible grado de afección ambiental. A estos efectos se tendrá en cuenta la clasificación en distintas zonas en el mapa de “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables: eólica y fotovoltaica”, elaborado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (aunque la competencia para la realización de la evaluación ambiental de los proyectos recaiga sobre las comunidades autónomas).
- c) Adicionalmente, los concursos podrán establecer criterios que contribuyan a la activación económica en zonas de reto demográfico afectadas donde se ubique la instalación proyectada.

De conformidad con el reparto competencial aprobado por 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 a las exigencias derivadas del derecho de la Unión Europea, en relación con 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, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia es la encargada de aprobar, 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.

Esta Circular es la 1/2021, de 20 de enero, 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. La Circular se aprobó en un momento en que los nuevos proyectos de producción eólica y fotovoltaica presentados tanto en las comunidades autónomas (proyectos inferiores a 50 MW) como en la Administración General del Estado (proyectos superiores a 50 MW) saturaban la capacidad de transporte de la red²³.

A partir de junio de 2021, el operador del sistema ha ido aprobando los sucesivos informes mensuales que sirven de base para las reservas de capacidad acordadas por la Secretaría de Estado de Energía. De este modo, se han realizado cuatro resoluciones de reserva de capacidad: las de 29 de junio de 2021, 20 de agosto de 2021, 28 de febrero de 2022, y 3 de agosto de 2022, que suponen una reserva sobre casi 290 nudos de la red de transporte.

El artículo 8 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, ha introducido una nueva regla de priorización del autoconsumo.

Así, en aquellos nudos en los que la persona titular de la Secretaría de Estado de Energía haya resuelto la celebración de un concurso de capacidad conforme a lo previsto en el artículo 20.5 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, se liberará el 10 por ciento del total de la capacidad disponible en cada uno de esos nudos que haya sido reservada hasta el momento de la entrada en vigor de este Real Decreto-ley. Esta capacidad podrá ser otorgada por el criterio general de ordenación a que se refiere el artículo 7 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, a nuevas instalaciones de generación de electricidad que utilicen fuentes de energía primaria renovable, siempre que estas cumplan las siguientes condiciones:

- a) estar asociadas a una modalidad de autoconsumo;
- b) que el cociente entre la potencia contratada en el periodo P1 y la potencia de generación instalada sea al menos 0,5.

23. En desarrollo de lo previsto en el artículo 13 de la Circular 1/2021, de 20 de enero, 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 se aprobaron mediante Resolución de 20 de mayo de 2021 de la CNMC.

Estas condiciones dejarán de ser de aplicación el 31 de marzo de 2024. A partir de ese momento, la capacidad que no se haya otorgado bajo dichas condiciones estará disponible para el otorgamiento de acceso por el criterio general sin más restricciones que las inherentes al procedimiento de otorgamiento general o, en su caso, simplificado. Esta capacidad liberada podrá ser otorgada tanto a instalaciones que accedan directamente a la red de transporte como a las que accedan a través de la red de distribución, cuando estas requieran de informe de aceptabilidad por parte del gestor de la red de transporte.

Por último, se hace necesario señalar que el artículo 9 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, establece que el incumplimiento, por parte del titular de los permisos de acceso y conexión, de los compromisos adquiridos en un concurso de capacidad de acceso para la adjudicación del mismo, supone la caducidad automática de dichos permisos y la ejecución de todas las garantías, tanto las económicas asociadas al concurso como las señaladas en el artículo 23 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre.

4

El borrador de Orden por el que se convoca el primer concurso de capacidad de acceso

Como puede deducirse de la lectura del punto anterior, el sistema de concursos de capacidad de acceso es un sistema legalmente previsto hace 10 años para un contexto socioeconómico y energético muy distinto del presente.

Esta es una gran debilidad, cuya peor consecuencia es el parcheo que ha sufrido el marco regulatorio para adaptar la convocatoria de concursos a los enfoques más recientes de política energética –en especial, el apoyo explícito al autoconsumo de energías renovables– y al exponencial incremento de los proyectos sometidos a trámite de autorización administrativa, que han colapsado las Administraciones estatal y autonómica²⁴. Este contexto

²⁴. Son expresivos los datos actualizados expuestos en la Orden TED/189/2023, de 21 de febrero, por la que se crea la División de Proyectos de Energía Eléctrica (BOE n.º 50, de 28 de febrero de 2023): “En estos momentos tienen permiso de acceso y conexión a la red eléctrica de transporte 144 GW de proyectos fotovoltaicos y eólicos en diversos estados de tramitación. Para situar esta cifra hay que recordar que ya hay 45 GW eólicos y fotovoltaicos en funcionamiento y que el objetivo del PNIIEC para estas tecnologías en 2030 se sitúa en los 90 GW. Estos permisos de acceso se transforman a su vez en un ingente número de proyectos. Sólo en la AGE, que

ha propiciado que la convocatoria de este tipo de concursos siga siendo inédita.

La propuesta inicial de Orden por la que se convoca el primer concurso de capacidad de acceso para la evacuación de energía producida por nuevas instalaciones eléctricas que utilicen fuentes de energía renovable a un total de 17 nudos de la red, con una capacidad de acceso total de 5844 MW, se expuso al público a partir del 10 de junio de 2022. Fue informada por la CNMC mediante Informe de 26 de julio de 2022, en el que se aportan distintas sugerencias sobre el procedimiento y el enfoque de las puntuaciones.

La memoria explicativa de la Orden aclara que si bien el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, prevé que en cada nudo se pueda convocar capacidad destinada exclusivamente a instalaciones de generación asociadas a autoconsumo y/o en fase de I+D+i, el borrador de Orden no hace uso de esa posibilidad, aplicando así el artículo 8 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, que ha liberado el 10 % de la capacidad de todos los nudos reservados para concurso con destino exclusivo para proyectos de generación asociados a autoconsumo. Esto ha supuesto la liberación de una capacidad cercana a los 7 GW, valor incluso superior a la capacidad que se convoca en esta Orden.

Además de los criterios temporales (con una puntuación máxima de 13 puntos) y asociados a la tecnología (máximo 25 puntos), de carácter obligatorio (art. 19.1.d] RD 1183/2020), la base quinta introduce los criterios potestativos socioeconómicos y ambientales en las zonas donde se ubiquen las instalaciones, así como relativos a la contribución de la instalación a la activación económica en zonas de reto demográfico. Estos criterios puntúan como máximo 19 puntos. Al grado de afección ambiental se le conceden un máximo de 22 puntos.

La concreción y el peso relativo de estos criterios se realizan en el anexo IV de la Orden. En ella se considera como zona de ubicación de las plantas la de los municipios donde se ubique la instalación y los adyacentes a los mismos.

El desglose se realiza en los siguientes apartados:

- a) Porcentaje máximo de expropiación: con el fin de minimizar el impacto social en el territorio donde se implanta el parque generador, se otorga una puntuación inversamente proporcional al porcentaje de terrenos expropiados ocupados por el parque ge-

tramita los proyectos de más de 50 MW o que afectan a dos o más Comunidades Autónomas, hay en estos momentos 990 proyectos, con una potencia total de 83 GW, en diferentes estados de tramitación”.

- nerador (excluida la línea de evacuación). Puntuación máxima, 4 puntos.
- b) Empleos directos en la fase de construcción en la zona de ubicación de la planta: se analiza comparativamente el número de empleos por MW de potencia instalada. Puntuación máxima, 3 puntos.
 - c) Empleos directos en la fase de operación en la zona de ubicación de la planta. Puntuación máxima, 3 puntos.
 - d) Impacto económico en la cadena de valor industrial local, regional, nacional y comunitaria. Para valorar estos impactos, se analizará comparativamente la ratio que mide el valor total de los servicios y bienes adquiridos para el desarrollo del proyecto de generación y/o almacenamiento sobre la inversión total del proyecto, para el proyecto concreto, frente a la media de todos los proyectos presentados al amparo de la presente convocatoria. Puntuación máxima, 2 puntos.
 - e) Porcentaje de participación, medido en términos de inversión en el proyecto de inversores locales, y de empresas y Administraciones de la zona en la que se ubicará la instalación. Se consideran inversores locales las personas jurídicas que tengan su domicilio social y fiscal en cualquiera de los términos municipales donde se ubique la instalación o en los municipios adyacentes a estos. Asimismo, se considerarán inversores locales las personas físicas que tengan fijada su residencia en cualquiera de esos municipios. Puntuación máxima, 1 punto.
 - f) Mecanismos de reinversión de los ingresos obtenidos por las plantas de generación y/o almacenamiento en la zona en la que se ubicará la instalación. Máximo, 2 puntos. Aunque, si la totalidad o parte de la planta se ubica en uno o varios municipios pertenecientes a una zona de reto demográfico, la instalación recibirá una puntuación adicional de 2 puntos, cuando la totalidad de las inversiones anuales se realizasen en alguno o varios de estos municipios.
 - g) Huella de carbono. Se otorgan uno o dos puntos adicionales a las empresas que dispongan de un sello de inscripción en el registro de huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono.

Los participantes deberán presentar un informe de auditoría que permita verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos. Este informe deberá ser entregado en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de

puesta en servicio de la instalación de generación. A estos efectos el informe deberá contener al menos un documento elaborado por un auditor con inscripción vigente en el Registro Oficial de Auditores de Cuentas, en el que se verificará que todas las actuaciones realizadas se corresponden con los compromisos adquiridos²⁵.

El concurso se resuelve por resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. La valoración de los criterios y la propuesta de resolución se realizan por la Subdirección General de Energía Eléctrica, sin participación alguna de las comunidades autónomas o entidades locales (a través de la FEMP).

Sin embargo, llegados a este punto es necesario añadir que, a día de hoy, sigue sin convocarse el concurso. Es más, mediante el artículo 13 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, el Gobierno ha aprobado una moratoria de 18 meses respecto de los procedimientos administrativos vinculados a los concursos de capacidad de acceso reservados por la Secretaría de Estado de Energía, incluyéndose en ellos los de competencia autonómica. Merece la pena transcribir la explicación que de ello figura en el Preámbulo de esta norma:

“Con el fin de otorgar el acceso a la generación renovable y el almacenamiento de manera ordenada, existen casi doscientos noventa nudos de la red de transporte que se encuentran reservados para concurso de acceso al amparo de lo previsto en el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica. En este momento, se encuentra en sus últimas fases de tramitación la orden por la que se convocará concurso en algunos esos nudos. Si bien la orden no se encuentra aprobada aún, en los borradores sometidos a trámite de audiencia se preveía una

25. En particular:

a) memoria de actuación justificativa del cumplimiento de cada uno de los compromisos en materia de empleo directo vinculados directamente a la instalación o a través de acuerdos con empresas de cualquier sector dentro del proyecto de desarrollo socioeconómico que figuran en la solicitud;

b) memoria justificativa del cumplimiento de los compromisos de 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;

c) memoria justificativa del porcentaje de participación de inversores locales y de empresas y Administraciones de la zona donde se ubique la instalación, medido en términos de inversión en el proyecto;

d) memoria justificativa del cumplimiento del porcentaje máximo de expropiación al que se haya comprometido el concursante;

e) memoria justificativa de los mecanismos de reinversión diseñados y aplicados y de los municipios concretos que se han visto beneficiados por los mismos, con identificación de aquellos que pertenecen a zonas de reto demográfico.

puntuación favorable a aquellos proyectos que pusiesen en servicio las instalaciones en el menor plazo de tiempo posible.

Las expectativas generadas por dicha orden hacen que se estén observando movimientos especulativos por parte de determinados agentes que están iniciando los primeros pasos en las tramitaciones sin dar continuidad a los mismos, con el fin de bloquear emplazamientos a otros agentes que realmente están interesados en desarrollar proyectos renovables. Estas actuaciones, han provocado que en los últimos meses se haya multiplicado la presentación de garantías y de solicitudes para iniciar las tramitaciones de autorizaciones administrativas, y la petición de documentos de alcance ambientales al amparo del artículo 34 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre de evaluación ambiental, tramitaciones que requieren de consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, así como también de información pública en el caso de las autorizaciones administrativas.

Estos movimientos previos son perjudiciales para los agentes realmente interesados en construir instalaciones de generación renovable para la población en donde se ubican las instalaciones y para las administraciones. Para los agentes porque se produce el bloqueo de emplazamientos con elevado recurso renovable por parte de agentes que no están interesados en construir los proyectos. Para la sociedad donde se ubica el proyecto porque se inician tramitaciones por un número de proyectos que ni la red, ni la zona, desde un punto de vista social y ambiental, pueden absorber.

Y para las administraciones, porque, en un momento en que estas se encuentran tensionadas por el elevado volumen de proyectos en tramitación, supone un empleo ineficiente de los recursos en proyectos que no podrán ser viables.

Lo anteriormente señalado hace que resulte necesario suspender las tramitaciones de aquellos proyectos que, pretendiendo evacuar en nudos de concurso, aún no dispongan de permisos de acceso y conexión”.

La moratoria trata, pues, de afrontar el problema de la *burbuja energética* que se ha creado por la acumulación de proyectos y la falta de ejecución del primer concurso²⁶. A esta burbuja energética se ha respondido

26. Ya en julio de 2020, Fernández-Espinar Muñoz (2020) señalaba: “El volumen de solicitudes de acceso y conexión a las redes está creciendo de manera exponencial en los últimos meses, siendo la media más reciente de 30.000 MW mensuales. Durante los últimos 16 meses se han solicitado más de 430.000 MW de potencia de nueva generación. Para clarificar la magnitud de estas cifras debemos tener en cuenta que los 430.000 MW solicitados son: cuatro veces la potencia instalada en España de 105.000 MW en 2018; diez veces el pico máximo histórico de

también con otras moratorias de los procedimientos administrativos de autorización, como es el caso de la aprobada en Galicia mediante Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022 (artículo 39)²⁷. Más allá de estos cuidados paliativos, lo cierto es que, a nuestro juicio, esta situación pone de manifiesto dos cosas: por un lado, el problema estructural de la falta de planificación y coordinación administrativa de los dos grandes niveles administrativos competentes en el sector eléctrico; y en segundo lugar, las dificultades, también estructurales, para que en tal contexto las Administraciones locales puedan asumir un mayor protagonismo administrativo.

5

El régimen especial de los nudos de transición justa

Del régimen descrito en los puntos anteriores han quedado exceptuados los concursos a los que se refiere el capítulo V del Real Decreto 1183/2020, los denominados nudos de transición justa.

Estos nudos están relacionados con el cierre de las centrales térmicas de carbón que se ha venido produciendo en los últimos años, formando parte de la denominada *Estrategia de Transición Justa*, aprobada en noviembre de 2020, de la que también forman parte los denominados convenios de transición justa, instrumentos habilitados por el artículo 28 de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética.

Como consecuencia de este cierre, y para favorecer la generación de actividad económica alternativa en el tejido territorial –altamente vulnerable de estas centrales, el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, introdujo una disposición adicional, la vigésima segunda, en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, que permite regular procedimientos y establecer requisitos para

demanda del sistema eléctrico de 45.000 MW; y siete veces el objetivo de instalación de nueva generación renovable hasta 2030 presente en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, apenas 60.000 MW”.

27. “Atendiendo al número de proyectos de parques eólicos admitidos y actualmente en tramitación y a la cifra de MW prevista en estos proyectos, y con el objeto de procurar una ordenación racional del sector, durante el plazo de 18 meses desde la entrada en vigor de la Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, no se admitirán a trámite nuevas solicitudes de parques eólicos”. La denominada “moratoria eólica” no es total, pues no afecta a los cientos de proyectos ya presentados a tramitación. Además de ello, la ley excepciona de su alcance “aquellos proyectos que tengan una clara incidencia territorial por su entidad económica y social, posean una función vertebradora y estructurante del territorio y sean declarados como tales por el Consejo de la Xunta de Galicia, a propuesta de la consejería competente en materia de energía”.

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 que, además de los requisitos técnicos y económicos, ponderen los beneficios medioambientales y sociales que puedan producirse en estas zonas. El listado de nudos de transición justa se relacionan en el anexo del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio.

Nudos de la Red de Transporte
Carrío 220 kV.
Compostilla 220 kV.
Compostilla 400 kV.
Guardo 220 kV.
La Robla 400 kV.
Lada 400 kV.
Lancha 220 kV.
Litoral 400 kV.
Meirama 220 kV.
Montearenas 400 kV.
Montearenas 220 kV.
Mudejar 400 kV.
Narcea 400 kV.
Pinar del Rey 400 kV.
Pinar del Rey 220 kV.
Puentes García Rodríguez 400 kV.
Puertollano 220 kV.
Soto Ribera 400 kV.
Soto Ribera 220 kV.
Velilla 400 kV.
Garoña 400 kV.
Garoña 220 kV.

Mediante Orden TED/1182/2021, de 2 de noviembre, se han regulado el procedimiento y los requisitos aplicables al primer 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, creado a resultas del cierre de la Central Térmica de Andorra (Teruel), y se ha procedido a su convocatoria, en el marco del Convenio de Transición Justa de Aragón, instrumentado mediante un protocolo general de actuación de 14 de mayo de 2020.

- Un representante con rango de Subdirector del Departamento de Industria, Competitividad y Desarrollo Empresarial de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Un representante de la FEMP”.

Asimismo, las bases de la convocatoria concretan la ponderación de los criterios sociales y ambientales de los ayuntamientos afectados (incluidos en el Anexo I). Estos criterios deben incluirse en el Sobre B (Oferta de Transición Justa). Así, se mencionan el impacto socioeconómico para la zona del Convenio de Transición Justa²⁹, con un total de 55 puntos, la madurez del proyecto³⁰ (15 puntos), la minimización del impacto ambiental (10 puntos), cuyo objetivo es, más allá del cumplimiento del principio DNSH que tiene carácter obligatorio, minimizar el previsible grado de afección ambiental. A estos efectos se tiene en cuenta la clasificación en distintas zonas en el mapa de “zonificación ambiental para la implantación de energías renovables, eólica y fotovoltaica” elaborado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

29. Cito literalmente:

“El objetivo de este apartado es identificar con datos objetivos los aspectos en los que la puesta en marcha de la instalación contribuye a la creación de oportunidades para la zona de transición justa directamente afectada por el cierre de la central de Andorra: los trabajadores excedentes, los municipios y la población en general. Los aspectos a tener en cuenta serán: la creación de empleo y recualificación, el fomento del autoconsumo y del desarrollo empresarial.

Se describirán los compromisos del operador del sistema, que deberán ser justificados de conformidad con lo establecido en esta orden y a lo establecido en el apartado B del anexo II. La incorporación de compromisos sociales como condición para la ejecución de los proyectos está directamente vinculada al objeto y la finalidad que se persigue con este concurso. Responde al concepto mismo de lo que se entiende como transición justa y que no es sino paliar los impactos negativos en un territorio y en una población relacionados con la transición energética y la descarbonización de la economía. Por ello para que estos conceptos no tengan un efecto discriminatorio directo o indirecto para los operadores, los operadores podrán acceder en la web del Instituto para la Transición Justa a la información relativa a las Bolsas de Trabajo de los trabajadores excedentes de las centrales térmicas y sus empresas auxiliares.

En relación a la reducción de los costes eléctricos de ciudadanos y empresas de la zona del Convenio de Transición Justa la oferta describirá cómo incluir en el proyecto medidas previstas para el fomento del autoconsumo en la zona, comunidades energéticas o acuerdos de compraventa de energía (*power purchase agreement-PPAs*)”.

30. El objetivo de este apartado es presentar la planificación prevista para asegurar el compromiso firme por el desarrollo del proyecto de instalación y que no se trata de proyectos especulativos. Con la información aportada se debe asegurar: a) que en el plazo de 3 meses desde la adjudicación del concurso el operador solicitará el permiso de acceso formalmente ante el operador del sistema, aportando la documentación establecida en el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, y en la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la CNMC; y b) que el adjudicatario está en condiciones de cumplir los plazos establecidos en el artículo 1.1.b) 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, y que, por tanto, está en disposición de tener plenamente operativa la instalación en el plazo de cinco años desde la fecha de obtención del permiso de acceso.

Presentadas 12 solicitudes, ha sido finalmente resuelta por Orden TED/1146/2022, de 21 de noviembre (BOE n.º 284, de 26 de noviembre).

Se excluyeron del concurso dos ofertas por incumplir el requisito obligatorio de respetar el principio de no causar un perjuicio significativo al medio ambiente (DNSH), y resultó ganadora la oferta presentada por Green Enel Power España, S.L. La capacidad de acceso adjudicada asciende a 1202 MW. De los 72,15 puntos obtenidos, 19 lo fueron por criterios asociados a la tecnología de generación; 38,15 por los criterios de impacto socioeconómico para la zona de transición justa, y 15 para la valoración de la madurez del proyecto. La puntuación obtenida por el criterio de minimización del impacto ambiental fue 0. Los compromisos de la adjudicataria son:

Empleos directos en construcción y puesta en marcha de instalaciones de generación.	59 ETCs.
Empleos directos durante la fase de operación de las instalaciones de generación.	321 ETCs.
Porcentaje de empleos directos para desempleados excedentes del cierre de la central térmica.	10 %.
Porcentaje de empleos directos para mujeres desempleadas.	25 %.
Empleos indirectos vinculados a las instalaciones de generación y a actividades socioeconómicas asociadas.	5944 ETCs.
Porcentaje de empleos indirectos para mujeres desempleadas.	30 %.
Horas de formación recibidas por desempleados de la zona.	337 650 horas para 1300 participantes.
Potencia de autoconsumo instalada.	3063 kW.
Número de beneficiarios de autoconsumo.	3795 consumidores.
Inversiones sobre la cadena de valor local y provincial.	1 541 185 009,40 euros.
Inversiones en el proyecto de instalación por parte de inversores locales.	189 200 000,00 euros.

Desconocemos si alguna de las interesadas perdedoras ha presentado recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

6

Una reflexión final sobre la presencia de las entidades locales en los concursos de acceso de capacidad

Una vez repasado el marco regulatorio y operativo previsto para el desarrollo de los concursos de acceso de capacidad, podemos ya valorar el papel de las entidades locales al respecto.

En este sentido, no puede afirmarse que los concursos de acceso hayan mostrado su acierto y oportunidad como mecanismo regulatorio del sistema eléctrico. La tardanza en su puesta en marcha, la evolución del contexto general de la transición energética y del mercado, y las debilidades del sistema de gobernanza de las competencias de ejecución han generado una *burbuja de proyectos* que ha sido a la vez *tapón de la convocatoria de concursos*. A la espera de que se pueda convocar y resolver el primer concurso –y, por tanto, valorar empíricamente su resultado–, sí podemos afirmar que su diseño no ha sido capaz de superar el papel tradicionalmente pasivo de las entidades locales en el desarrollo de infraestructuras energéticas en su territorio.

Las entidades locales ni están ni se les espera, a pesar de que la Comisión Europea haya recomendado recientemente facilitar la participación ciudadana y comunitaria y la implicación de los ayuntamientos en la gobernanza de la toma de decisiones administrativas³¹; de hecho, las entidades locales ni siquiera presentan la conexión y participación territorial de los procesos de adjudicación de capacidad propios de los nudos de transición justa, anteriormente repasados.

Al contrario, los concursos de capacidad parecen destinados a consagrar una nueva vuelta (de tuerca) al modelo *up-bottom*, de dirigismo centralizado, que caracteriza el desarrollo del sector eléctrico español. En un momento de aceleración de la transición energética, las lógicas subyacentes afianzan el mantenimiento de los tradicionales protagonismos político-administrativos, y un escaso margen para la emergencia del plano local. El

31. La Recomendación de la Comisión Europea de 18 de mayo de 2022, sobre la aceleración de los procedimientos de concesión de permisos para los proyectos de energías renovables y la facilitación de los contratos de compra de electricidad, establece en su punto ocho: “Los Estados miembros deben estimular la participación de los ciudadanos, incluidos los de los hogares de renta baja y media, y de las comunidades de energía en los proyectos de energías renovables, así como adoptar medidas para fomentar la transferencia de los beneficios de la transición energética a las comunidades locales, con lo que se mejorará la aceptación y el compromiso públicos”; el punto 11 insiste en que Los Estados miembros deben garantizar la racionalización y la coordinación efectiva entre los niveles nacional, regional y municipal en lo que respecta a las funciones y responsabilidades de las autoridades competentes, así como a la legislación, los reglamentos y los procedimientos aplicables para la autorización de proyectos de energías renovables”.

único actor político-administrativo territorial de los concursos de acceso de capacidad es el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Ni las comunidades autónomas³², ni por supuesto las entidades locales, cuentan a la hora de planificar o ejecutar los procesos de concurso, por mucho que sus intereses se invoquen y comprometan sensiblemente. Aunque se usen criterios de impacto socioeconómico sobre el territorio, la presencia de los legítimos representantes de los intereses locales no es preceptiva ni en la elaboración de la orden de convocatoria, ni en la instrucción, valoración y resolución de los concursos. Son actores pasivos de las decisiones que se tomen a nivel ministerial, en una suerte de despotismo ilustrado energético que se ejerce en beneficio del territorio, pero sin contar con los actores territoriales (políticos y del tejido socioeconómico implicado).

En definitiva, el diseño de estos concursos está destinado a continuar un modelo centralista que se asienta en tres grandes pilares.

En primer lugar, la tradicional escasez de iniciativas de producción pública local de energía, que ha convertido a las entidades locales en unos actores pasivos –consumidores o ahorradores de energía– a la hora de afrontar sus –por otro lado– crecientes competencias en esta materia (González Ríos, 2021; Revuelta Pérez, 2022).

En segundo lugar, el hecho de que la actual complejidad del reparto competencial entre Estado y comunidades autónomas hace muy difícil la participación activa de los intereses propios de un tercer agente territorial en la toma de decisiones de los procesos administrativos de los agentes de orden superior. No por casualidad, la actual ley reguladora del sector eléctrico comparte año de promulgación con la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, que ha sido y sigue siendo invocada como un freno a la asunción de competencias locales en el terreno energético (Revuelta Pérez, 2022: 176-177), aunque la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, haya corresponsabilizado a las entidades locales con sus instrumentos y objetivos de actuación.

Finalmente, la escasa capacidad de incidencia de las entidades locales en los procedimientos de planificación y gestión energética del Estado y de las comunidades autónomas mediante los cuales se autorizan la instalación y el funcionamiento de las grandes instalaciones de producción eléctrica.

32. Estando el presente trabajo en pruebas de imprenta, ha sido publicado el Decreto-ley aragonés 1/2023, de 20 de marzo, en cuyo artículo 56 se introduce un informe preceptivo pero no vinculante de esta comunidad autónoma a los concursos de capacidad de acceso que se convoquen por el Ministerio. El informe se ceñirá a las competencias autonómicas y, en particular, se pronunciará, al menos, sobre los efectos sociales y económicos que el concurso en cuestión y los criterios para resolverlo pudieran tener, así como los que se generen sobre la ordenación del territorio, el medio ambiente, y la lucha contra la despoblación.

Se trata de tres causas bien arraigadas, que impiden el desarrollo de un papel más activo de las entidades locales en la gestión de los recursos energéticos de su territorio, aunque este papel más activo del tercer nivel político-administrativo del territorio sea hoy algo no solo inevitable, sino necesario para lograr una transición energética real (González Ríos, 2021), asentada en modelos de autoconsumo y cooperativismo no capitalistas (Herrera y Navarro, 2022). Ahí está, sin ir más lejos, la figura de las comunidades de energías renovables previstas por la Directiva 2018/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018³³, incorporadas a nuestro ordenamiento por el Real Decreto-ley 23/2020 (Gallego Córcoles, 2022; Herrera y Navarro, 2022).

Si la dualización del sistema de producción y consumo eléctrico –una división entre el paradigma del autoconsumo *desde abajo* y el de la gran producción eléctrica empresarial tradicional *desde arriba*– va a seguir caracterizando el desarrollo del sector en los próximos años, será responsabilidad de las entidades locales desarrollar sus políticas públicas para alinearse y acompañar la tendencia imparable al paradigma del autoconsumo, reclamándose a sí mismas como actoras territoriales imprescindibles del nuevo modelo energético que está surgiendo.

7

Bibliografía

- Aguado i Cudolà, V. (2021). *La contratación pública responsable. Funciones, límites y régimen jurídico*. Barcelona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Alenza García, J. F. (dir.). (2014). *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Amoedo-Souto, C.-A. (2022). COVID, medio ambiente y patrimonio natural: la quiebra del Derecho administrativo. En L. Tolivar Alas, A. Huergo Lora y T. Cano Campos (dirs.). *El patrimonio natural en la era del cambio climático. Actas del XVI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo* (pp. 55-82). Madrid: INAP.

³³. La Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, las define como “entidades jurídicas basadas en la participación abierta y voluntaria, autónomas y efectivamente controladas por socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dichas entidades jurídicas y que estas hayan desarrollado, cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios y cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos o sociales a sus socios o miembros o a las zonas locales en las que operen, en lugar de ganancias financieras”.

- Fernández-Espinar Muñoz, C. (2020). Comentario al 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. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 103, 99-127.
- Franquesa, J. (2023). *Molinos y gigantes. La lucha por la dignidad, la soberanía energética y la transición ecológica*. Madrid: Errata Naturae.
- Gallego Córcoles, I. (2022). *Comunidades de energía y transición energética*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- González Ríos, I. (2011). *Régimen Jurídico-Administrativo de las Energías Renovables y de la Eficiencia Energética*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2021). *Los entes locales ante la transición y la sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Herrera, J. y Navarro, P. (2022). Las comunidades energéticas como nuevo sujeto del derecho energético en España: del falansterio a la transformación. En T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach (dirs.). *Los Gobiernos locales ante el cambio climático. Anuario del Gobierno Local 2021* (pp. 203-248). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic.
- Pernas García, J. J. (dir.). (2013). *Contratación pública estratégica*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- Regueiro Ferreira, R. (2011). *El negocio eólico: la realidad del empleo, promotores y terrenos eólicos*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Revuelta Pérez, I. (dir.). (2017). *La regulación de las energías renovables a la luz del derecho de la Unión europea*. Cizur Menor: Thomson Reuters Aranzadi.
- (2022). La actividad de los Gobiernos locales en el ámbito de la energía limpia: marco normativo. En T. Font i Llovet y M. Vilalta Reixach (dirs.). *Los Gobiernos locales ante el cambio climático. Anuario del Gobierno Local 2021* (pp. 171-202). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic.
- Rosa Moreno, J. (2020). Requerimientos sectoriales del nuevo marco europeo de la energía renovable. *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 103, 41-78.
- Simón Fernández, X. y Montero Muñoz, M.^a (2021). *Enerxía eólica en Muras. Análise do seu impacto territorial, económico, ambiental e enerxético*. Vigo: Observatorio Eólico de Galicia y Ayuntamiento de Muras.