



Apuntes

Por qué deberían aprobarse medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico

DIEGO RODRÍGUEZ

Apuntes 2025/27
Julio de 2025

fedea

Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores y no coinciden necesariamente con las de Fedea.

Por qué deberían aprobarse medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico

Diego Rodríguez (UCM y Fedea)

Julio de 2025

1. Introducción

El Consejo de Ministros aprobó el 24 de junio el Real Decreto-ley 7/2025 (RDL) por el que se aprueban medidas urgentes para el refuerzo del sistema eléctrico. La convalidación de ese RDL fue rechazada en el pleno del Congreso de los Diputados el día 22 de julio. Es de esperar que alguna forma de nuevo RDL vuelva a ser aprobada en el Consejo de Ministros y, por tanto, sea nuevamente sometida a convalidación en el Congreso. El propósito de esta Nota es comentar y valorar las medidas contenidas en el RDL 7/2025 que obtienen, con algún matiz, una valoración claramente positiva. Con este análisis se trata de contribuir a una toma en consideración de esas medidas en una posible “segunda vuelta”. La dificultad de aprobar las medidas contenidas en el RDL es un nuevo recordatorio de los elevados costes sociales derivados del altísimo grado de polarización y crispación que ha alcanzado la política española. Respetando el derecho de todas las fuerzas políticas a defender sus legítimos intereses dentro del libre juego parlamentario, sería muy positivo para todos que los principales partidos recuperasen un diálogo fluido y la capacidad de establecer espacios de consenso en cuestiones de interés general, como es la que aquí nos ocupa.

La valoración que se realiza en este trabajo se relaciona también con las recomendaciones recogidas en el Observatorio para el seguimiento de indicadores del PNIEC, publicado recientemente por Fedea (Rodríguez, 2025). En ese sentido, una crítica que cabría hacer al RDL es por qué se ha tenido que esperar hasta junio de 2025 para introducir en la regulación algunas de las medidas ahí propuestas. Obviamente, la crítica se acrecienta cuando esas medidas siguen sin adoptarse. A ese respecto, aunque popularmente se le ha definido como “decreto antiapagones”, la mayoría de las medidas que se desean adoptar no están directamente vinculadas con el apagón del día 28 de abril sino con mejoras regulatorias en distintos ámbitos, particularmente para facilitar la conexión de la demanda.

Se recuerda nuevamente algo que hemos reiterado con anterioridad: el uso de Reales Decretos-ley imposibilita los procesos de audiencia pública previa y de informes, particularmente por parte de la CNMC, que siempre conducen a mejoras en la calidad normativa. Sin embargo, a nadie se le esconde que, en un contexto de extraordinaria dificultad para la aprobación parlamentaria de normas, “empaquetar” múltiples medidas adicionales a las más directamente vinculadas con el apagón puede facilitar su aprobación. A ese respecto, si bien medidas más vinculadas al apagón, u otras como la modificación del periodo temporal (o su modo de cómputo) para el cumplimiento de hitos para nuevas instalaciones renovables, resultan de extraordinaria y urgente necesidad, algunas dudas se plantean en otras medidas que se incluyen en el RDL, por más que sean necesarias. Ello incluye aspectos normativos largamente esperados, como el relacionado con la agregación de la demanda.

2. Las medidas

El RDL agrupa las medidas en tres capítulos: medidas en conexión con la resiliencia del sistema eléctrico, medidas sobre almacenamiento y flexibilidad y medidas sobre electrificación. La descripción y análisis que se desarrolla a continuación sigue básicamente la misma estructura, si bien agrupando en algunos casos medidas muy conexas pero que se encuentran en distintos capítulos de la norma.

2.1 Medidas directamente conectadas con el apagón

Este conjunto de medidas está dirigido a mejorar la resiliencia del sistema tras lo experimentado con el apagón. En primer lugar, el RDL da nuevos mandatos a la CNMC para que supervise el cumplimiento de las obligaciones del control de tensión, elaborando un informe trimestral, e inspeccione las capacidades de reposición del servicio de los agentes (plantas de generación y redes). Habría serias dudas de que la CNMC tenga la capacidad, con sus medios propios actuales, para llevar a cabo esa tarea. Como también se ha indicado en ocasiones anteriores, los mandatos a la CNMC, particularmente aquellos relacionados con tareas de supervisión e inspección, deberían venir acompañados de refuerzos de sus capacidades.

El RDL también mandata al Operador del Sistema (OS, parte de Red Eléctrica de España) para que presente diversas propuestas normativas que refuercen la resiliencia del sistema eléctrico en los aspectos que precisamente han manifestado mayor debilidad en la crisis del apagón (oscilaciones de frecuencia, cambios rápidos en los niveles de tensión, funcionamiento de servicios de ajuste,...), así como en las tareas de coordinación con los gestores de las redes de distribución. Este último aspecto mediante un nuevo procedimiento operativo para coordinar el plan de desarrollo de la red de transporte y los planes de desarrollo de las redes de distribución. A ese respecto debe señalarse que la coordinación en la planificación de redes entre el operador del sistema y los operadores de las redes de distribución ha sido tradicionalmente, en el mejor de los casos, muy escasa, por lo que cualquier avance en esta materia redundaría en ventajas para el sistema.

En segundo lugar, se establece que el OS se convertirá en un punto de acceso único para el acceso a los datos de los contadores por parte de los clientes finales. Esta medida resulta extraña pues, si bien el OS recibe ya medidas (mediante el sistema SIMEL) de los consumidores finales, entre otros agentes del sistema, no mantiene contacto con ellos. Hasta ahora, los clientes acceden a sus datos de consumo a través de la plataforma que ha puesto en marcha su distribuidora, quien debe proporcionar esos datos en un fichero descargable con un formato establecido en el Procedimiento de Operación 10.13 fijado por la CNMC hace ya una década¹. Lo que hace el RDL es darle al OS la gestión centralizada de esa información, de modo que los consumidores tendrán que acudir al OS como punto de acceso único. Ello requerirá de desarrollo normativo posterior y, desde mi punto de vista, no es clara la motivación de concentrar en el OS el servicio que ya están dando las distribuidoras. Aunque un sistema centralizado y único tenga ventajas, en el RDL solo se alude a que el sistema actual es muy atomizado (cada consumidor debe acudir a la web de su distribuidora, que figura en su factura), sin que se sepa realmente si es que este cambio obedece o no a un mal funcionamiento del sistema actual.

¹ La CNMC gestiona el Sistema de intercambio de puntos de suministro de gas natural y electricidad, que posibilita el intercambio de información entre distribuidores y comercializadores.

Adicionalmente, en el RDL se aclaran distintos aspectos sobre las infraestructuras comunes de evacuación, que fundamentalmente se refiere a una línea de evacuación a una subestación que es propiedad de varios titulares de plantas de generación renovable. El objetivo es que esos acuerdos y la asignación de responsabilidades entre los productores que comparten esa infraestructura sean conocidos y comunicados al OS². La información conocida hasta este momento de las circunstancias en el apagón sugiere que ha sido complejo realizar el seguimiento de responsabilidades en relación con esas infraestructuras comunes.

En tercer lugar, se habilita a que el Consejo de Ministros, que es el encargado de aprobar la planificación de red de transporte, pueda aprobar un conjunto de actuaciones específicas, a remunerar por el sistema y que podrán exceder del límite de inversión, sin pasar por audiencia pública e informes previos. Esto se deja abierto y, obviamente no se conoce de cuántas actuaciones se está hablando. Se presupone que deben ser sobre todo actuaciones de instalación de elementos para el control de tensión o de nuevas posiciones en subestaciones, lo que permitiría ampliar su capacidad para abastecer nueva demanda. Cabe suponer que algunas de esas actuaciones están ya contempladas en el proceso de planificación de la red de transporte 2025-2030 (Orden TED/1375/2023), que está en curso pero que va con retraso. En cualquier caso, la existencia de un límite, en forma de porcentaje con respecto al PIB, en las inversiones de la red de transporte no ha sido habitualmente un elemento restrictivo en ese ámbito. De hecho, por un lado, un buen número de inversiones (por ejemplo, las interconexiones) no computan para ese límite y, por otro lado, las inversiones de REE en la red de transporte que sí computan en ese límite, al menos hasta muy recientemente, han sido claramente inferiores a ese umbral.

La anterior es una de las medidas encaminadas a una de las cuestiones más relevantes del RDL, que es la agilización de la planificación de la red de transporte. El RDL mantiene el horizonte temporal de seis años, pero con una revisión cada tres años. Esto es, pasan a solaparse los periodos de planificación de seis años. Además, habrá modificaciones puntuales a esa planificación cada dos años, mientras que hasta ahora se podían hacer solo con carácter excepcional. Todo ello se acompaña con periodos muy cortos para la realización de informes y silencio positivo en el caso de no recibirse aquellos. Debe recordarse que el proceso de elaboración de la planificación del transporte es muy largo, excediendo siempre las previsiones temporales que establece la norma, por lo que se trata de un paso en la buena dirección.

Por último, se actualizan las penalizaciones por incumplimiento del control de tensión. Debe recordarse que el informe del apagón del Miteco identificó ese incumplimiento como una de las posibles causas del apagón. Esta actualización se une a la ya efectuada recientemente por la CNMC en el ámbito de sus competencias (CNMC, 2025).

Medidas relacionadas con el almacenamiento

En Rodríguez (2025) se enfatizaba la necesidad de acometer medidas regulatorias que facilitasen la entrada de almacenamiento, tanto en relación con el bombeo como con las baterías. En

² También se aclara que, al igual que la instalación de producción abarca al parque de generación y a las infraestructuras de evacuación, también abarca a una instalación de almacenamiento y las infraestructuras de evacuación vinculadas al mismo. Es un cambio menor, pero que no se recogía de modo explícito en la norma.

particular, se ponía especial énfasis en la revisión de procedimientos administrativos que dilatan extraordinariamente la construcción e instalación. Pues bien, el RDL introduce varias medidas para facilitar el despliegue del almacenamiento a través de una reducción de las cargas administrativas que se consideran especialmente positivas. La más relevante es que se simplifican extraordinariamente las autorizaciones cuando se trata de almacenamiento hibridado en la misma planta de generación. En particular, ahora no será necesario obtener la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) cuando la instalación de almacenamiento (baterías) se sitúa dentro del perímetro contemplado en la obtención de la DIA por parte de la instalación de generación. Es algo que tiene todo el sentido, ya que resulta extraño pensar qué daño adicional puede causar la instalación de unas baterías (habitualmente en unos contenedores) en un parque eólico o fotovoltaico que ya ha obtenido una declaración de impacto ambiental positiva. En el mismo sentido de facilitar la entrada, se modifican distintos elementos de cómputo sobre la definición de la potencia instalada. Por ejemplo, cuando haya varias instalaciones que se conectan a través del mismo conjunto de inversores, la potencia a considerar será la de esos inversores, no la de las plantas que están detrás. Esto es importante precisamente en las plantas hibridadas, que comparten infraestructura, evitando solicitar potencia adicional de conexión y acceso.

Asimismo, se incluye al almacenamiento en distintas normas actuales con el mismo estatus que la generación renovable. En primer lugar, como en el caso de la generación³, se declara la utilidad pública del almacenamiento (incluyendo infraestructuras de evacuación), a efectos de que puedan tener una autorización administrativa más rápida. En segundo lugar, se les da el mismo estatus que a las renovables en términos de prioridad de redespacho lo que implica que, bajo ciertas condiciones, tienen preferencia en el orden de prelación cuando el Operador del Sistema desea reducir el nivel de generación en el sistema. En tercer lugar, se reconoce al almacenamiento como sujeto activo en los mercados eléctricos, lo que facilita su participación en los mercados de ajuste y servicios de balance. En cuarto lugar, se impone que los permisos de acceso de las instalaciones de almacenamiento serán flexibles. Los permisos de acceso flexible por parte de la demanda, que se unen al habitual acceso firme, fueron introducidos en la regulación sectorial por la CNMC mediante la Circular 1/2024 de 27 de septiembre y actualmente se encuentran en desarrollo técnico de detalle. Muchas instalaciones de almacenamiento tienen ya concedidos permisos de acceso y conexión, por lo que ahora todas ellas van a entrar en esa categoría. En quinto lugar, la Secretaría de Estado de Energía se convierte en la autoridad designada para realizar el informe de necesidades de flexibilidad que se deriva del Reglamento (UE) 2024/1747⁴.

Adicionalmente, en el RDL se introducen distintas medidas para avanzar en la regulación del agregador independiente, se introduce la figura del gestor del autoconsumo para facilitar la realización de trámites administrativos en su nombre, y se abre la posibilidad de que determinadas

³ Además de la generación, la Ley ya declara de utilidad pública las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica, así como las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 3.000 kW. LA consecuencia de esa declaración es que facilita la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para el establecimiento de esas infraestructuras, así como la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso.

⁴ Según dicho Reglamento, con el fin de impulsar la flexibilidad no fósil, las autoridades reguladoras, u otras autoridades o entidades designadas por un Estado miembro, deben evaluar periódicamente la necesidad de flexibilidad a escala nacional en el sistema eléctrico. Ello se hace sobre la base de las aportaciones de los gestores de redes de transporte y los gestores de redes de distribución

instalaciones de generación temporales y/o de emergencia queden eximidas de la autorización administrativa previa, requiriendo solo de una autorización administrativa de construcción y de una autorización de explotación. Se trata de una modificación que tiene todo el sentido y que, por ejemplo, debe facilitar el despliegue de instalaciones de emergencia en Canarias.

Por último, se introducen dos medidas con impacto en la generación renovable. La primera es de corto plazo y solo afecta a la generación que aún se mantiene en el régimen de retribución específico (el RECORE), esto es, la que entró en el sistema antes de 2012. En ese caso, dado el escenario de precios muy bajos o incluso negativos en el trimestre marzo-mayo, el RDL opta por flexibilizar uno de los parámetros que se exigen para obtener la retribución regulada extra-mercado, que es el número de horas mínimas de operación anuales requeridas (que se reducen en 25%).

La segunda medida es más relevante y consiste en flexibilizar distintos aspectos relativos al cumplimiento de los hitos que son necesarios para evitar la pérdida de los permisos de acceso y conexión, sistema que se estableció en el RDL 23/2020 y que ya ha tenido varias modificaciones previas. Básicamente consiste en una extensión de plazos y en permitir cierto reajuste en el semestre elegido para la puesta en marcha de las instalaciones⁵. Estas medidas, junto a otras contenida en el RDL, eran imprescindibles para evitar pérdidas de permisos. Sin embargo, sigue llamando la atención por qué una instalación que se ha comprometido a comenzar a operar en un determinado semestre no puede comenzar a operar con anterioridad si ya está disponible para poder hacerlo⁶.

Medidas para la electrificación

El capítulo III del RDL aglutina un amplio conjunto de medidas, de naturaleza muy variada, para el impulso de la electrificación. De modo sucinto, las principales medidas incluidas son las siguientes⁷:

- Se introducen distintas medidas para facilitar la conexión de nueva demanda. Entre ellas, y esta es una de las actuaciones más importantes del RDL, que el OS deberá comunicar si existen posiciones en nudos de generación que están reservados para un concurso que pueden utilizadas para la conexión de nuevas demandas. Lo mismo se aplica al caso de las redes de distribución que tienen afección, aguas arriba, sobre la red de transporte. Con carácter general, debe recordarse que el problema actual en la red no es que estemos “cortos” de posiciones donde conectar nueva generación, sino que estamos “muy cortos” de posiciones donde conectar nueva demanda. A este respecto, la reciente Resolución de 11 de julio de 2025, de la Secretaría de Estado de Energía, convoca los primeros concursos de capacidad de acceso de demanda, para ocho nudos de la red de transporte. Sin embargo, a fecha de 15 de julio existían ya 69 nudos de la red de transporte susceptibles de convocatoria de concurso de capacidad de acceso de demanda porque en ellos se ha detectado una alta demanda. Cabe esperar que la medida incluida en el RDL solvente al

⁵ Un RDL previo ya estableció una extensión de plazos en relación con el cumplimiento de hitos, pero condicionado a una declaración vinculante sobre el semestre en el que se tiene previsto en la puesta en funcionamiento de la instalación.

⁶ Se trata de una restricción introducida en el RDL 8/2023.

⁷ Por ordenación expositiva en este trabajo, algunas medidas como las referidas a la planificación eléctrica ya se han comentado previamente.

menos una parte significativa del problema de disponer de una alta demanda de acceso a la red no satisfecha.

- También en relación con la demanda, se modifican los plazos de caducidad de los permisos de acceso y conexión, de modo que el plazo de cinco años ya existente para consumidores de gran tamaño (conectados a redes de tensión igual o superior a 36 kV) se extiende ahora a todos los que se conectan a redes de tensión igual o superior a 1 kV. Ello permitirá que aflore capacidad ahora retenida y sin utilizar. La Disposición Transitoria única, sin embargo, pone “a cero” el contador, ya que establece que el plazo de 5 años para aquellos consumidores se computará desde el día de entrada en vigor del RDL, y no desde el otorgamiento del permiso de acceso, como hasta ahora.
- Se reestablece, para todo el año 2025, el descuento del 80% en los peajes de transporte y distribución para la industria electrointensiva. El coste de esta medida, que extiende el descuento que ya habían disfrutado en años previos, se estima en 250 millones de euros.
- Se aclara que el cumplimiento del quinto (y último) hito temporal que es necesario para que no caduque el permiso de acceso y conexión de plantas renovables se refiere a la autorización de explotación provisional, no la definitiva. Ello ofrece a los promotores de esas plantas disponer de un tiempo adicional para concluir la tramitación. Además, puede haber una revisión de la validez del cumplimiento de los hitos si se acredita que los retrasos se deben a causas sobrevenidas y no imputables al promotor.
- Se introducen medidas para facilitar la adopción de instalaciones de bombas de calor (aerotermia y geotermia), mediante una modificación de los requisitos en la Ley de Propiedad Horizontal y, también, una modificación de la Ley Tributaria Local para que se pueden establecer bonificaciones en el IBI y el ICIO.
- Deja de considerarse la potencia instalada de los hornos y calderas eléctricos a efectos del cálculo del Impuesto sobre Actividades Económicas, reduciendo así una barrera a la electrificación. Como se ha señalado en trabajos previos publicados en Fedea, debe haber una revisión de la fiscalidad que asegure coherencia con los objetivos de descarbonización. En ese sentido, valorando positivamente la modificación planteada, debería analizarse también su extensión a aerotermia.
- Para incentivar el autoconsumo, se permite que a partir de ahora un consumidor pueda estar asociado de forma simultánea a dos modalidades: un autoconsumo individual sin excedentes y un autoconsumo mediante instalaciones próximas y asociadas a través de la red. También se incrementa la distancia de conexión del autoconsumo (con las condiciones para que se considere autoconsumo que se establecen en la norma) hasta 5 kilómetros, frente a los kilómetros que se habían fijado en otro RDL del año 2022.
- Se introducen diversas medidas de reducción de cargas administrativas para agilizar la instalación de puntos de recarga. También se habilita expresamente al OS para la recogida y tratamiento conjunto de la información de los puntos de recarga.
- Se introducen medidas que reducen los tiempos de tramitación administrativa en la repotenciación de parques eólicos. En Rodríguez (2025) se enfatizó la importancia de la reducción de barreras administrativas al despliegue de renovables en el general, pero de

modo muy específico a la repotenciación, que permite aumentos de generación sustanciales incluso con nuevas potencias instaladas similares a la potencia inicial de la planta de generación eólica.

- Se impulsa la creación de clústeres industriales electrificados, facilitando así la compartición de costes en infraestructuras de conexión.

Por último, en las Disposiciones adicionales, transitorias y finales se recogen el habitual abanico de cambios normativos, en este caso centrados en distintos aspectos del sistema de liquidaciones del sector eléctrico, la delimitación de los plazos que deben cumplir las distribuidoras para poner en marcha las extensiones de red requeridas para atender nuevos suministros y la extensión del plazo de caducidad de los permisos de acceso y conexión para instalaciones de bombeo (12 años) y de eólica marina (9 años)⁸. Sobre este último aspecto, si bien se valora positivamente la extensión de los plazos de caducidad, la reflexión a hacer es por qué se da la circunstancia que transcurran más de diez de años desde que un proyecto de bombeo obtiene un permiso de acceso a la red hasta que comienza a operar.

3. Conclusiones

Las medidas que se contemplan en el RDL 7/2025, derogadas tras no ser aprobado en sede parlamentaria, abordan un amplio conjunto de modificaciones normativas en relación con el sector eléctrico. Entre ellas destacan dos. Por un lado, la reducción de cargas administrativas vinculadas a la entrada de nueva generación renovable y del almacenamiento, así como cuestiones relacionadas con el cumplimiento de los hitos. Por otro lado, distintas medidas que inciden en el aspecto crítico en la evolución del sector eléctrico: el lento crecimiento de la demanda por las dificultades para que avance la electrificación. Varios de esos cambios han sido solicitados con anterioridad por asociaciones y por la CNMC, por lo que la principal crítica que podría hacerse al RDL es que muchas de las medidas que en él se contemplan podrían haberse establecido antes. Cabe esperar que, al menos, las más importantes de las medidas del RDL 7/2025 vuelvan a ser incluidas en un nuevo RDL que, en aras del interés general, debería ser objeto de consenso entre los mayores partidos políticos.

En cualquier caso, se recuerda que existe también un amplio grupo de medidas en relación con el sector eléctrico a la espera de concreción normativa. Sin ánimo de exhaustividad, entre ellas se encuentra la aprobación del mecanismo de capacidad y flexibilidad o la convocatoria de la primera subasta de eólica marina.

Referencias

CNMC (2025). Resolución por la que se modifican los Procedimientos de Operación 3.1, 3.6, 7.4, 9.1 y 14.4 para el desarrollo de un servicio de control de tensión en el sistema eléctrico peninsular español (DCOOR/DE/005/24). 12 de junio de 2025.

Rodríguez, D. (2025). Estado actual y perspectivas de la descarbonización en España. *Estudios sobre la Economía Española 2025/11*, Fedea.

⁸ En realidad, más número de años, ya que se establece que si el permiso se obtuvo antes de RDL 23/2020 entonces el cómputo de tiempo se pone a cero y se reinicia con este RDL