

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. PLANTEADO POR GREEN CAPITAL DEVELOPMENT XV, S.L. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DE LA ACTUALIZACIÓN DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LA INSTALACIÓN DE CONSUMO “DEA SARMIENTOS H2”, DE 35,5 MW, ASOCIADA EN MODALIDAD DE AUTOCONSUMO A LA INSTALACIÓN DE GENERACIÓN “PE LOS SARMIENTOS”, DE 71 MW, CON PUNTO DE CONEXIÓN EN LA SUBESTACIÓN ALMENDRALES 400KV (ZARAGOZA).

(CFT/DE/042/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretaria

D^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 29 de mayo de 2024

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por GREEN CAPITAL DEVELOPMENT XV, S.L., en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 12.1.b) de la Ley 3/2013 y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión regulatoria aprueba la siguiente Resolución:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

Con fecha 9 de febrero de 2024 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, “CNMC”), escrito de la sociedad GREEN CAPITAL DEVELOPMENT XV, S.L. (en lo sucesivo, “GREEN CAPITAL”), por el que se plantea conflicto de acceso a la red de transporte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. (en adelante, “REE”), con motivo de la denegación de la actualización del permiso de acceso y conexión de la instalación de consumo “DEA Sarmientos H2”, de 35,5 MW, asociada en modalidad de autoconsumo a la instalación de generación “PE Los Sarmientos”, de 71 MW, con punto de conexión en la subestación Almendrales 400kV.

La representación legal de GREEN CAPITAL exponía en su escrito los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

- Con fecha 11 de octubre de 2022, GREEN CAPITAL solicitó acceso y conexión para autoconsumo a la red de transporte para el “PE Los Sarmientos” de 71 MW (instalación de generación) y para la instalación “DEA Sarmientos H2” de 35,5 MW (instalación de consumo) en la subestación Almendrales 400 kV.
- Con fecha 28 de febrero de 2023, GREEN CAPITAL recibe propuesta previa de acceso y conexión favorable. El 8 de marzo de 2023, GREEN CAPITAL acepta la propuesta y el 24 de marzo de ese mismo año recibe el permiso de acceso y conexión para generación y consumo.
- Posteriormente, el 7 de julio de 2023, GREEN CAPITAL solicita actualización del permiso de acceso y conexión para la instalación de consumo “DEA Sarmientos H2”, con el fin de incrementar la potencia en los siguientes términos: “*Queremos actualizar las potencias anteriormente mencionadas, P1 a P6 del consumo asociado como sigue; P1: 224MW; P2: 224MW; P3: 224MW; P4: 224MW; P5: 224MW; P6:224MW.*”
- Con fechas 27 de julio y 12 de septiembre de 2023 se reciben requerimientos de subsanación para la solicitud de actualización, los cuales son subsanados por GREEN CAPITAL en fechas 24 de agosto y 14 de septiembre de 2023, respectivamente. En fecha 4 de octubre de 2023, REE admite a trámite la solicitud.
- Con fecha 10 de enero de 2024, REE deniega la actualización del permiso de acceso y conexión, en virtud de lo dispuesto en el artículo 6.9 del RD 1183/2020, en la redacción dada por el art. 31.1 del RD-I 8/2023, esto es, porque la solicitud del permiso de acceso de demanda supera el 50% de la capacidad de acceso de la instalación de generación.

- A juicio de GREEN CAPITAL, (i) según la normativa aplicable en el momento de los hechos – artículo 8 del RD-I 6/2022- no existía ningún máximo en la solicitud y/u otorgamiento de capacidad de acceso y conexión para demanda, sino más bien un mínimo sobre la potencia instalada de generación que debe ser al menos de un 0,5; (ii) la solicitud de actualización fue admitida a trámite por REE el 4 de octubre de 2023, y en lugar de aplicar la normativa vigente en aquel momento (artículo 8 del RD-I 6/2022), realiza una comunicación tres meses después de la admisión a trámite, hasta la entrada en vigor del RD-I 8/2023 que ha establecido el límite del 50% de la capacidad de acceso de la instalación de generación, lo que no resultaría de aplicación a la solicitud de GREEN CAPITAL, ya que en ningún caso puede considerarse admisible que REE aplique una norma con carácter retroactivo que origina indefensión e inseguridad jurídica.

Los anteriores hechos se sustentan en la documentación que se acompaña al escrito y que se da por reproducida en el presente expediente.

Por lo expuesto, solicita que se conceda la actualización del permiso de acceso y conexión de la instalación de consumo “DEA Sarmientos H2” solicitada con fecha 7 de julio de 2023.

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

A la vista de la solicitud, la Directora de Energía de la CNMC concluye con la existencia de un conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica y se procedió mediante escrito de 13 de febrero de 2024 de la Directora de Energía de la CNMC a comunicar a GREEN CAPITAL y REE el inicio del correspondiente procedimiento administrativo en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Asimismo, se dio traslado a REE del escrito presentado por la solicitante, concediéndosele un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar los documentos que estimase convenientes en relación con el objeto del conflicto.

TERCERO. Alegaciones de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.

Haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 73.1 de la Ley 39/2015, y tras solicitar ampliación de plazo para presentar alegaciones y serle concedida, REE presentó escrito en fecha 12 de marzo de 2024, en el que manifiesta que:

- El 11 de octubre de 2022, se recibe en REE solicitud de acceso y conexión por parte de GREEN CAPITAL para sendas instalaciones de generación (“PE Los Sarmientos”) y consumo (“DEA Sarmientos H2”, destinada a la producción de hidrógeno), de 71 MW y 35,5 MW, respectivamente, en el nudo de la red de transporte Almendrales 400 kV. Dicha solicitud se tramitaba para la obtención de los permisos de acceso y conexión de ambas instalaciones asociadas en la modalidad de autoconsumo con excedentes, al amparo de lo establecido en el artículo 8 del RD-I 6/2022, cumpliéndose las condiciones estipuladas en dicha normativa. El punto de conexión se solicitaba en la posición planificada destinada a la evacuación de generación renovable y de almacenamiento de la citada subestación.
- En fecha 7 de noviembre de 2022, REE solicitó la subsanación de la solicitud, que fue atendida el 8 de noviembre, estando completa la solicitud desde esa fecha.
- El 28 de febrero de 2023, REE remitió la propuesta previa de acceso y conexión, que fue aceptada el 8 de marzo y, finalmente, el 24 de marzo de 2023, REE emite los correspondientes permisos de acceso y conexión para las referidas instalaciones. La viabilidad de acceso y conexión para la instalación de consumo de energía eléctrica planteada por GREEN CAPITAL fue otorgada para una potencia solicitada de 35,5 MW, la cual está asociada a una instalación de generación de 71 MW de capacidad de acceso y potencia instalada.
- En fecha 7 de julio de 2023, GREEN CAPITAL solicita la actualización de los permisos otorgados anteriormente con motivo del aumento del consumo de la instalación “DEA Sarmientos H2”, pasando de los 35,5 MW de capacidad concedidos a una nueva capacidad de 224 MW.
- En fechas 27 de julio y 12 de septiembre de 2023, REE procedió a la emisión de dos requerimientos de subsanación, los cuales fueron respondidos por parte de GREEN CAPITAL en fechas 24 de agosto y 14 de septiembre de 2023, respectivamente.
- El 10 de enero de 2024, REE deniega la citada solicitud de actualización.

A los hechos anteriores, REE añade los siguientes argumentos:

- El art. 33 de la Ley 24/2013 define los sujetos con derecho de acceso aludiendo a los consumidores y a los generadores, sin establecer una categoría específica de acceso y conexión para los “autoconsumidores”.
- En cuanto al autoconsumo, el art. 9 de la Ley 24/2013 establece que, en la modalidad de autoconsumo con excedentes, existen dos tipos de sujetos de los previstos en el artículo 6: el sujeto consumidor y el sujeto

productor. Por ello, es necesario obtener un permiso de acceso para la instalación de consumo y otro para la instalación de generación. En este sentido se pronuncia también el art. 7 del RD 244/2019, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica, al especificar que en relación con las instalaciones de consumo, *“los consumidores deberán disponer de permisos de acceso y conexión por sus instalaciones de consumo, si procede”*; y en relación con las instalaciones de generación, en la modalidad de autoconsumo con excedentes, cuando se trate de instalaciones de producción de potencia superior a 15 kV, los sujetos productores *“deberán disponer de sus correspondientes permisos de acceso y conexión por cada una de las instalaciones de producción próximas y asociadas a las de consumo de las que sean titulares”*.

Sobre las particularidades de los permisos de acceso y conexión para autoconsumo en la red de transporte, REE argumenta que:

- La normativa aplicable (Ley 24/2013 y RD 244/2019) permite la figura del autoconsumo entendida como aquellos consumidores de energía eléctrica que tienen instalaciones de producción asociadas a los mismos, pero que además consumen de la red. Adicionalmente se permite que sus instalaciones de generación viertan a la red la energía excedentaria.
- Es admisible que un autoconsumidor se conecte en una posición para consumir de la red que sea compartida con instalaciones de generación asociadas para suministrar su consumo. Las instalaciones de generación asociadas, en su caso, podrían verter la energía excedentaria a la red a través de la misma posición.
- La utilización de una misma posición para una instalación en régimen de autoconsumo considera la existencia de dos sujetos (consumidor y generador) que deben obtener los correspondientes permisos de acceso y conexión.
- Lo que no establece la normativa vigente es que un permiso de acceso y conexión para generación pueda utilizarse para consumir energía. Es obligatorio obtener el permiso de acceso y conexión para la correspondiente instalación de consumo.
- Se formulan excepciones a la obligación de obtención de permisos de acceso y conexión para las instalaciones de generación a diferencia de la obligatoriedad de obtener el permiso de acceso y conexión para el consumidor en todos los casos.
- Estos permisos se pueden tramitar de forma simultánea y, en el caso de acceso y conexión a la red de transporte, REE evalúa ambos permisos

siendo el criterio de ordenación el de la prelación temporal de las solicitudes.

- En el caso de autoconsumos en los que las instalaciones de generación compartan infraestructuras de conexión con un consumidor y el solicitante de los permisos de acceso y conexión sea distinto del titular del contrato de suministro, es imprescindible que la solicitud incluya un acuerdo firmado por ambos en el que el titular del contrato de suministro dé conformidad para el inicio del procedimiento de acceso y conexión del generador.
- REE concluye su argumentación anterior sosteniendo que, aunque la normativa no impide que los consumidores con excedentes se puedan conectar a posiciones planificadas para la generación, no se regula explícitamente en qué condiciones.

Sobre la planificación del sector eléctrico, REE sostiene que:

- La planificación eléctrica (art. 4 Ley 24/2013) únicamente tendrá carácter vinculante en relación con *“la planificación de la red de transporte con las características técnicas que en la misma se definen”*. Sin embargo, el RD 1955/2000, que desarrolla el art. 4 de la Ley 24/2013, no prevé nada sobre el alcance vinculante de las características técnicas.
- En la misma línea, la actual planificación diferencia entre la planificación vinculante, que es la que nos ocupa, y la planificación indicativa que, sin tener en cuenta la capacidad existente en las redes, establece escenarios de posible evolución de la demanda y la generación. En este sentido, el art. 6.6 del RD 1183/2020 establece que las solicitudes de acceso y conexión podrán realizarse *“en el caso de la red de transporte, sobre subestaciones existentes o incluidas en la Planificación y, dentro de estas, sobre posiciones existentes o planificadas”*.
- Sin embargo, la normativa no aclara si es posible denegar el acceso de un consumidor a un elemento de la red de transporte planificado para generación, y nada dispone sobre las limitaciones que pudieran derivarse de la conexión de un consumidor a una posición prevista para generación. De hecho, el RD 1183/2020 solo permite inadmitir las solicitudes de acceso y conexión por causas tasadas y la denegación de los permisos de acceso y conexión únicamente puede producirse por las causas establecidas normativamente, de acuerdo con el art. 33.2 de la Ley 24/2013.
- REE considera que una medida regulatoria prevista para fomentar el desarrollo de la generación en régimen de autoconsumo no puede ser utilizada para cambiar la naturaleza de las posiciones planificadas para

generación mediante la conexión de consumos más allá. Por lo tanto, el cambio sustancial de la naturaleza de las posiciones planificadas para evacuación de generación a posiciones para suministro de consumo no puede admitirse sin ninguna limitación.

- Como conclusión, REE sostiene que, ante la falta de previsión normativa, una posición planificada inicialmente para evacuación de generación no puede ver su naturaleza alterada para ser utilizada para el suministro eléctrico de una instalación de consumo, de manera que se altere la finalidad definida para dicha posición en la planificación eléctrica.
- Asimismo, sostiene que el otorgamiento de capacidad de acceso para generación en aplicación del art. 8 del RD-I 6/2022 en posiciones definidas para el suministro de una instalación de consumo no tiene como resultado un incremento del compromiso ligado a la seguridad del suministro. Por el contrario, el otorgamiento de capacidad de acceso para consumo en virtud del art. 8 del RD-I 6/2022 en posiciones definidas para la evacuación de generación tiene como resultado un incremento en el compromiso ligado a la seguridad de suministro de la instalación de consumo.
- El valor mínimo que se establece en el RDL 6/2022 para la relación potencia contratada consumo/generación es de 0,5, lo que equivale a limitar la capacidad otorgable para generación a dos veces la potencia contratada para la instalación de consumo. Por analogía, y con objeto de limitar la alteración de la naturaleza de una posición planificada para evacuación de generación derivada de su uso para el suministro eléctrico de una instalación de consumo en régimen de autoconsumo, REE consideraba adecuado considerar, al menos, un valor máximo de la relación capacidad de acceso para consumo/capacidad de acceso para generación de 0,5 lo que implica limitar la capacidad otorgable para consumo a la mitad de la capacidad otorgada de generación para las instalaciones asociadas.

En cuanto a los motivos que han llevado a REE a no contestar en plazo a la solicitud de GREEN CAPITAL, REE sostiene que:

- En el momento temporal de presentación y durante el proceso de admisión a trámite de la solicitud, existían dudas interpretativas relativas precisamente a la admisibilidad del acceso y conexión de un consumidor de 224 MW de potencia asociado en régimen de autoconsumo a una generación eólica de únicamente 71 MW de potencia instalada.
- Adicionalmente cabe indicar que el plazo de 60 días establecido en el artículo 13.1 del RD 1183/2020, se refiere expresamente a la remisión de la propuesta previa y no al plazo de contestación de una solicitud de

actualización de los permisos de acceso y conexión. En este sentido, cabe apuntar que REE ha aplicado la normativa vigente en el momento de la resolución de la actualización solicitada de contrario, esto es, el RD-I 8/2023.

- Lo que pretende GREEN CAPITAL provoca un desarrollo desordenado, no planificado y sin el debido análisis técnico, de instalaciones de consumo que posteriormente requerirán de una determinada calidad y seguridad de suministro de acuerdo con lo requerido en la normativa vigente. Todo ello conlleva que, de otorgarse los permisos de acceso y conexión y ejecutarse la instalación de generación y consumo en la posición solicitada, se podría estar trasladando a los consumidores costes de restricciones técnicas o por la necesidad de reforzar la red para atender la demanda con la seguridad requerida por los procedimientos de operación, todo ello sin el debido análisis dentro del proceso de planificación, en el cual se realizan diversos tipos de estudios de coste-beneficio desde la perspectiva del sistema en su conjunto, bajo unas metodologías establecidas. Adicionalmente, se podría estar poniendo en riesgo la seguridad de este suministro. En particular se verían limitadas de forma apreciable acciones necesarias para la operación segura del sistema eléctrico.

En cuanto al contexto en el que se ha producido la solicitud, REE considera que:

- La solicitud de actualización objeto del conflicto no es una solicitud aislada, sino que ha sido recibida en un contexto en el que muy frecuentemente se tienen noticias de unas elevadas expectativas de nuevos suministros de gran tamaño que están buscando un punto de acceso y conexión a la red.
- Es necesario que estas expectativas sean evaluadas en el ámbito de la planificación de la red de transporte y que, como resultado, se definan las posiciones en la red de transporte que posibiliten la conexión física de dichos consumos.
- Para la planificación de nuevas posiciones para alimentación de consumo en la red de transporte, se requieren consumos mínimos de 50 MW en el caso de instalaciones conectadas a niveles de tensión de 220 kV y 125 MW cuando se conecten a 400 kV. Como se puede comprobar, para la instalación objeto del conflicto, el instrumento previsto para conectarse a la red de transporte sería una posición para alimentación de consumo en el parque de Almendrales 400 kV acompañada, en su caso, de los refuerzos de red que pudiesen ser necesarios.

Los anteriores hechos se sustentan en la documentación que se acompaña al escrito y que se da por reproducida en el presente expediente.

Por lo expuesto, solicita que se desestime el conflicto de acceso y se confirme el criterio desarrollado por REE, en el sentido de que, hasta que no exista una normativa que lo regule, no puede otorgarse la actualización solicitada.

CUARTO. Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 17 de marzo de 2024, se puso de manifiesto a las partes interesadas para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, pudieran examinar el mismo, presentar los documentos y justificaciones que estimaran oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

- En fecha 11 de abril de 2024 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de REE, en el que se ratifica en su escrito de alegaciones y solicita que la información confidencial respecto de terceros promotores ajenos al conflicto únicamente sea accesible a los interesados en el presente procedimiento.
- En misma fecha 11 de abril de 2024 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de GREEN CAPITAL, en el que en síntesis manifiesta que: (i) Que REE tenía información anticipada sobre la redacción del RD- I 8/2023 por el que se ha modificado el artículo 6 del RD 1183/2020, añadiendo un noveno apartado, por el que se establecía un límite para el permiso de acceso a demanda para realizar autoconsumo de forma que no puede superar el 50% de la capacidad de acceso de la instalación de generación. Por este motivo, REE postergó la tramitación de la actualización solicitada por GREEN CAPITAL, incumpliendo los plazos establecidos, para acabar denegándola, aplicando con carácter retroactivo el límite del artículo 6.9 del RD 1183/2020 en su nueva redacción (posterior a la solicitud presentada por GREEN CAPITAL); (ii) GREEN CAPITAL insiste en que cuando solicitó la actualización del permiso no existía ningún máximo que limitara la capacidad de acceso y conexión para demanda.; (iii) REE carece de capacidad legislativa, por lo que las manifestaciones realizadas en su escrito de alegaciones de 12 de marzo de 2024 son meras opiniones sin cobertura legal; (iv) En cuanto a las cuestiones técnicas:
 - o Sobre la desnaturalización de la posición planificada para evacuación de generación que alega REE, GREEN CAPITAL

- considera que es un concepto no regulado en la normativa y ajeno a la cuestión de si la capacidad de acceso para demanda puede denegarse por causas regladas en la normativa.
- Con independencia de si la posición incluida en la planificación vigente viene motivada para generación o para consumo, al menos una parte del consumo de la instalación de GREEN CAPITAL será suministrado desde la generación asociada.
 - A pesar de lo alegado por REE, el otorgamiento de capacidad de acceso para generación no requiere un estudio en el ámbito de la planificación de la red de transporte y, en cualquier caso, cuando REE otorgó la capacidad de acceso para demanda inicial, haría los análisis pertinentes en el marco de la regulación vigente para otorgar dicha capacidad cumpliendo con el compromiso ligado a la seguridad de suministro a la demanda de GREEN CAPITAL.
 - La legislación vigente otorgaba las herramientas necesarias a REE para realizar su análisis y evaluar si tiene que conceder o no (por causas tasadas en la norma) la capacidad solicitada sobre la posición existente.
 - Al contrario de lo que afirma REE, no es necesario que la instalación de GREEN CAPITAL se conecte a una posición de alimentación de consumo.

QUINTO. Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013 y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe en este procedimiento.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Existencia de conflicto de acceso a la red de transporte.

Del relato fáctico que se ha realizado en los antecedentes de hecho, se deduce claramente la naturaleza del presente conflicto como de acceso a la red de transporte de energía eléctrica.

Asimismo, en toda la tramitación del presente procedimiento no ha habido debate alguno en relación con la naturaleza de conflicto de acceso del presente expediente.

SEGUNDO. Competencia de la CNMC para resolver el conflicto.

La presente resolución se dicta en ejercicio de la función de resolución de conflictos planteados respecto a los contratos relativos al acceso de terceros a las redes de transporte y distribución que se atribuye a la CNMC en el artículo 12.1.b) 1º de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante Ley 3/2013).

En sentido coincidente, el artículo 33.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico dispone que *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolverá a petición de cualquiera de las partes afectadas los posibles conflictos que pudieran plantearse en relación con el permiso de acceso a las redes de transporte y distribución, así como con las denegaciones del mismo emitidas por el gestor de la red de transporte y el gestor de la red de distribución”*.

Dentro de la CNMC, corresponde a su Consejo aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la citada Ley 3/2013, que dispone que *“El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones... de resolución de conflictos atribuidas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar”*. En particular, esta competencia recae en la Sala de Supervisión Regulatoria, de conformidad con el artículo 21.2 de la citada Ley 3/2013, previo informe de la Sala de Competencia (de acuerdo con el artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto).

TERCERO. Hechos relevantes para la resolución del presente conflicto.

El objeto del presente conflicto radica en analizar si el retraso por parte de REE en la tramitación de la solicitud de actualización de acceso a consumo y la posterior denegación de la misma se ajustan a Derecho.

Como se ha indicado en el resumen de antecedentes, GREEN CAPITAL solicitó acceso para un autoconsumo que incluía un parque eólico de 71 MW y una instalación de consumo, cuyo consumo previsto, en lo que aquí interesa era de 35,5 MW en P1 y 17,75 MW en el resto de los períodos, con punto de conexión solicitado en la subestación Almendrales 400kV.

REE admite y tramita dicha solicitud, al amparo de lo dispuesto en 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 (RD-I 6/2022), entendiéndose que se cumplían los requisitos para ello, es decir, que era acceso para nueva generación vinculado a un autoconsumo y que respetaba el umbral mínimo del 0,5%, precisamente el cociente era de 0,5, es decir, la potencia solicitada para demanda representaba el 50% de la capacidad de acceso de generación solicitada.

En fecha 28 de febrero de 2023, GREEN CAPITAL recibe la propuesta previa de acceso y conexión favorable en la subestación Almendrales 400kV (folios 164 a 169 del expediente). Es importante indicar que dicha propuesta previa de acceso y conexión es favorable tanto para la generación renovable asociada a autoconsumo como para la propia instalación de consumo.

Aceptada la propuesta previa por parte de GREEN CAPITAL, se emite un único permiso de acceso y conexión para la instalación de generación asociada a la instalación de consumo (folio 252 a 255 del expediente).

Tres meses después de haber obtenido el permiso de acceso y conexión para la instalación de generación asociada a la instalación de consumo, GREEN CAPITAL procede a solicitar acceso para una nueva instalación de consumo - diferente a la que había obtenido el acceso- pasando de 35,5 MW en P1 a 224 MW, es decir, pasa de un coeficiente de 0,5 a 3,15, es decir, la potencia de demanda es 3,15 veces superior a la potencia máxima generada por la instalación de generación asociada o, dicho de otra manera, la instalación de generación solo cubriría el 31,7% de la demanda del consumo asociado.

REE, tras dos requerimientos de subsanación, procedió a admitir la solicitud, pero no contestó en el plazo reglamentario -cuestión sobre la que no hay debate- para posteriormente proceder a denegarla por aplicación del nuevo apartado 9 del artículo 6 del RD 1183/2020, en redacción dada por el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía (RD-I 8/2023).

Una vez establecidos los hechos relevantes ha de analizarse, en primer lugar, el concepto de autoconsumo y su normativa de acceso, en segundo lugar, la regulación introducida por el artículo 8 del RD-I 6/2022, liberando capacidad para generación, para proceder a la resolución del conflicto.

CUARTO. El régimen de acceso para instalaciones de generación asociadas a consumidores acogidos a las distintas modalidades de autoconsumo. En particular, la posibilidad de tramitación simultánea y conjunta de nuevas instalaciones de generación y consumo.

El artículo 9 de la Ley 24/2013, en redacción dada por el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores (RD-L 15/2018) establece que *“a efectos de esta Ley, se entenderá por autoconsumo el consumo por parte de uno o varios consumidores de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos”*.

Por definición legal, en consecuencia, el autoconsumo conlleva la asociación a un consumidor de una instalación de producción próxima al mismo. En la definición de autoconsumo por tanto es el consumidor, que puede tener previamente un contrato de acceso, el que asocia parte de su consumo a una instalación de generación.

En esta línea, el apartado 6 del artículo 9 de la Ley 24/2013 remite al desarrollo reglamentario de la conexión (y el acceso) de las instalaciones de generación asociadas si fuera necesario, sin hacer mención alguna al acceso del consumidor a la red que, en consecuencia, es el ordinario, establecido como derecho en el artículo 44.1 a) de la Ley 24/2013 y presidido por la garantía de suministro.

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 (RD 244/2019), que es el actual desarrollo reglamentario, se limita en materia de acceso y conexión a establecer cuándo se requiere permiso de acceso para las instalaciones de generación asociadas a un consumidor, dando por hecho que las instalaciones de consumo puedan también, en caso de que así sea necesario, requerir el correspondiente permiso, guardando silencio tanto sobre el procedimiento como sobre la naturaleza de los correspondientes permisos que, por tanto, son los ordinarios.

Esto significa que, a salvo las excepciones en que no se requiere permiso de acceso y conexión, el autoconsumo no tiene ninguna especialidad en punto al acceso y conexión tanto del consumidor (o la instalación de consumo, en su caso) como de la instalación de generación, siendo así que lo habitual es que sean dos permisos de accesos diferentes.

Lógicamente cuando el consumidor ya dispone de permiso (y contrato) de acceso y se acoge a una modalidad de autoconsumo promoviendo una instalación de generación o, cuando, viceversa, la instalación de generación existe y se solicita acceso para un consumidor que se va a asociar, es evidente

que la dualidad de permisos no plantea problemas. De hecho, la norma permite incluso la dualidad de titulares, es decir, el consumidor y el generador/productor pueden ser diferentes.

Ahora bien, este régimen de acceso al autoconsumo no puede ser el mismo para una situación objetivamente distinta.

Cuando tanto la generación como el consumo exigen de una concreta instalación, las dos son nuevas y se tramitan de forma conjunta compartiendo la conexión a la red y aunque económicamente sea un autoconsumo con excedentes ordinario, desde la perspectiva del acceso y conexión no es un caso como los descritos anteriormente.

En estos supuestos, ambas instalaciones forman, desde el mismo momento de la solicitud por parte del promotor, una asociación en el que la instalación de generación y la instalación de consumo están claramente vinculadas, aunque ambas soliciten acceso para inyectar en la red los excedentes en el caso de la generación o absorber energía de la red la de consumo cuando lo requiera.

Tiene razón REE en que la normativa de acceso tanto procedimental como en lo que se refiere a la evaluación de la capacidad y la viabilidad de la conexión no contempla de forma expresa esta situación, pero la falta de normativa no significa que tanto lo solicitado como, en su caso, lo otorgado no tengan unas características de acceso y conexión diferentes a otros supuestos de autoconsumo, en el que preexisten la generación o el consumo.

La contradicción entre la tramitación unificada de estos supuestos y el hecho de que en los autoconsumos ordinarios hay dos permisos diferenciados es donde está la raíz del presente conflicto.

QUINTO. La posibilidad de solicitar acceso para nuevas instalaciones de generación en el marco del artículo 8 del Real Decreto-ley 6/2022 para acceso a la capacidad liberada de concursos de capacidad de generación.

Corresponde ahora analizar el contexto normativo y procedimental en el que se presenta la solicitud inicial de GREEN CAPITAL para una instalación de generación asociada a una instalación de consumo.

El Real Decreto-ley 6/2022 estableció en su artículo 8 la liberación de capacidad para generación en nudos reservados a concurso de capacidad.

“1. 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) El cociente entre la potencia contratada en el periodo P1 y la potencia de generación instalada sea al menos 0,5.

Las condiciones anteriores dejarán de ser de aplicación transcurridos dos años desde la entrada en vigor de este real decreto-ley. 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 disposición delimita con claridad su supuesto de hecho y su ámbito de aplicación. Se trata de una norma de acceso y es una norma procedimental. Esta naturaleza procede de que establece la aplicabilidad del sistema de asignación general del artículo 7 del RD 1183/2020 -el orden de prelación- para una concreta capacidad -el 10% de la capacidad de nudos reservados a concurso- en los que la forma de asignación debía ser, de conformidad con el artículo 18 del RD 1183/2020 el citado concurso, lo que implica que se pueda solicitar dicha capacidad de inmediato, sin esperar al correspondiente concurso. Se levanta así la causa de inadmisión de la solicitud del artículo 8.1 b) del RD 1183/2020.

La disposición no se limita a esta liberación, sino que condiciona qué instalaciones pueden obtener la capacidad liberada, exigiendo que sean nuevas, que estén asociadas a un autoconsumo y, finalmente, que tengan un mínimo de consumo asociado a dicha producción al objeto de evitar situaciones en las que realmente la instalación de generación solo sirva para obtener la capacidad con la excusa de un mínimo consumo. Por ello, el consumo debe ser, como mínimo, la mitad de la potencia instalada.

Queda claro así que en el RD-I 6/2022 contempla dos únicos supuestos de hecho posibles. El primero que se solicite únicamente acceso para una instalación de generación probando la vinculación con una instalación de consumo. El caso ordinario de autoconsumo. O, en segundo lugar, que se acometa la generación

vinculada a una nueva instalación de consumo. En el presente conflicto estamos en este segundo caso.

Ahora bien, es importante subrayar que el autoconsumo es una condición para que la instalación de generación pueda optar a la correspondiente capacidad. Es, por tanto, la generación y no el consumo el punto sobre el que pivota la excepción introducida a la asignación por concurso. Dicho de otra manera, procedimentalmente una solicitud para estar amparada en el artículo 8 del RD-I 6/2022 es una solicitud para acceso a generación.

Si ya, como hemos indicado, la tramitación unificada de una instalación de generación y otra de consumo tenía efectos en el marco desde la perspectiva del acceso, en este caso, queda, si cabe, más claro. Lo que se solicita -porque de lo contrario no se estaría en el marco de la excepción del RD-I 6/2022- es acceso para una nueva generación. Que simultáneamente se pueda tramitar un acceso a consumo no modifica esta naturaleza.

Es verdad que GREEN CAPITAL y REE no partían de la misma concepción. Basta ver la documentación obrante en el expediente.

Mientras GREEN CAPITAL (folio 216 del expediente) **solicita acceso y conexión para autoconsumo**, REE en la correspondiente propuesta previa de acceso y conexión indica que es para generación renovable asociada a autoconsumo (folio 234 del expediente). Y lo mismo sucede con el permiso de acceso (folio 252 del expediente).

En este caso, la expresión utilizada por REE es más correcta. En efecto, se otorga **un permiso para generación renovable asociado a un autoconsumo.**

En este marco normativo (artículo 8 RD-I 6/2022) y con las peculiaridades de la solicitud y resolución conjunta del acceso a instalaciones de generación asociadas a instalaciones de consumo es donde ha de analizarse el objeto del conflicto, la solicitud de actualización que, apenas tres meses después, solicitó GREEN CAPITAL y que manteniendo las características de la instalación de generación procedió a solicitar acceso para una instalación de consumo, que multiplicaba por siete la capacidad otorgada inicialmente, pasando de una instalación de generación que cubría con creces la capacidad demandada a una situación en la que, en el mejor de los escenarios, solo cubre el 31,7% de la capacidad.

SEXTO. La actualización de las instalaciones de consumo que se han solicitado asociadas a nuevas instalaciones de generación al amparo del artículo 8 del RD-I 6/2022.

El objeto del presente conflicto es, por tanto, si la instalación de consumo asociada a la instalación de generación en el marco de lo previsto en el artículo 8 del RD-I 6/2022 puede ser actualizada en los términos que pretende GREEN CAPITAL o si dicha actualización está sometida a algún tipo de limitación hasta el punto de que pueda ser inadmitida o rechazada, exigiendo una nueva solicitud de acceso.

Pues bien, en contra de lo que sostiene GREEN CAPITAL, la actualización de los permisos otorgados también en consumo no está exenta de límites, aun cuando la norma no lo regule expresamente, teniendo en cuenta el principio fundamental y básico de que todo permiso está vinculado con una instalación, como recoge el artículo 33.1 c) y d) de la Ley 24/2013 donde se define el permiso de acceso y de conexión como aquel que se otorga para el uso de la red a la que se conecta **la instalación** y aquel 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.

En el caso del permiso obtenido por GREEN CAPITAL, el mismo otorga acceso y conexión para ambas instalaciones, tanto la de generación como la de consumo asociado.

Como se ha indicado en el fundamento jurídico anterior, la excepción del artículo 8 del RD-I 6/2022 está pensada para permitir la tramitación de solicitudes de acceso para generación asociadas a un consumo. Es decir, en las que el consumo está necesariamente asociado a la instalación de generación.

Pues bien, en apariencia, el Anexo II del RD 1955/2000 que aplica **a efectos de la vigencia de los permisos de acceso y conexión ya otorgados, solo establece límites concretos para las instalaciones de generación**. Del silencio de la norma sobre las instalaciones de consumo, GREEN CAPITAL entiende que no hay límites y REE tiene dudas jurídicas.

En primer lugar, hay que preguntarse si es posible la aplicación analógica de la regulación del Anexo II en el presente caso, teniendo en cuenta que la tramitación ha sido única y en el marco de un procedimiento para solicitar acceso a generación al que se asocia el consumo.

La respuesta ha de ser afirmativa. Lo contrario supondría que el permiso de ambas instalaciones es totalmente independiente, lo que contradice la forma en que se ha solicitado y otorgado y el propio artículo 8 del RD-I 6/2022.

Además de los tres criterios para delimitar cuando se está ante una nueva instalación de generación, salvo el de cambio de tecnología, dos se pueden aplicar sin dificultad a las instalaciones de consumo asociadas a la instalación de generación. Estos dos conceptos -potencia y ubicación geográfica- además están implícitos en la definición de cualquier autoconsumo del artículo 9 de la Ley 24/2013, en el sentido de la necesidad de proximidad y asociación entre instalaciones de generación/producción y el consumo.

Lo anterior sería ya suficiente para entender que una actualización consistente en multiplicar por casi siete la potencia de una de las instalaciones no puede ser entendida como tal, exigiendo una nueva solicitud.

Pero es que, aunque no fuera posible la aplicación analógica, la doctrina de esta CNMC previa a la propia aprobación del Anexo II por parte 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, que recogía cuándo se podía entender que se estaba ante una instalación diferente a efectos de actualización de los permisos es de plena aplicación, aun cuando solo estableciera la regla en caso de cambios de tecnología.

En efecto, en la resolución de esta Comisión de 17 de octubre de 2018 (CFT/DE/009/18):

Llegados a este punto procede analizar, como primera cuestión, si una vez otorgado un punto de conexión para un proyecto, puede entenderse concedido para otro sustancialmente distinto. Dicho asunto no es baladí ya que del mismo se deriva la necesidad o no de presentar una nueva solicitud de acceso, lo que justificaría en último extremo la necesidad o no del informe de REE cuya denegación ha generado el presente conflicto.

A este respecto, desde el inicio de la regulación de las instalaciones que utilizan como energía primaria la energía solar, se ha diferenciado entre aquellas que utilizan la radiación solar mediante tecnología fotovoltaica de aquellas que utilizan procesos térmicos para la transformación de la energía solar en electricidad.

Es decir, la tecnología de una instalación no es una modificación menor, sino que es un elemento intrínseco y fundamental de la instalación de generación que hace que no se pueda hablar de una instalación modificada sino de una instalación distinta. (...)

En primer lugar, con independencia de lo solicitado por las partes, la obligación de resolver de la CNMC recae sobre hechos objetivos. Hecho objetivo es el cambio de tecnología producido. Dicho cambio supone

necesariamente la solicitud de un nuevo permiso de conexión ya que los estudios de capacidad que se realizan- en respuesta a una solicitud de acceso/conexión- se basan en un análisis específico del proyecto presentado y de las características concretas de la solicitud.

Esta Resolución ha sido avalada por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de septiembre de 2021 en el recurso núm. 1137/2018.

El principio básico de esta Resolución es que toda modificación sustancial de un proyecto conlleva la necesidad de un nuevo permiso, no de una mera actualización.

Dicho principio es aplicable cuando la actualización consiste en multiplicar por casi siete el consumo previsto, tres meses después de obtener el permiso. Tal modificación solo puede calificarse de sustancial lo que, por una parte, permite considerar que la instalación de consumo es otra que la inicialmente evaluada y por otra, permite afirmar que esta nueva configuración queda al margen de lo previsto en el artículo 8 del RD-I 6/2022. **En aplicación de la referida doctrina, no se puede entender que la instalación de consumo es la misma desde la perspectiva del permiso de acceso, no pudiendo ser actualizado.**

En efecto, tal aumento de la capacidad de demanda en relación con la capacidad de generación concedida quiebra la vinculación que debe existir entre la instalación de generación y la instalación de consumo que, por definición, deben estar *asociadas*. No es posible además permitir en el marco de un procedimiento para otorgar capacidad liberada de concurso a instalaciones de generación asociadas a consumo, que la nueva instalación de consumo suponga un agravamiento de las exigencias de la red a la que se conecta, en este caso, la red de transporte, incumpliendo la finalidad de la misma.

A los argumentos anteriores se añade que la solicitud de GREEN CAPITAL hubiera sido considerada inviable por parte de REE en caso de haber sido solicitada de forma individual, pues no ha de olvidarse que el uso de la posibilidad abierta por el RD-I 6/2022 permite la conexión de demanda en la red de transporte en posiciones de generación.

Por último, ha de tenerse en cuenta que en una solicitud simultánea de permisos de acceso y conexión para instalaciones de generación con autoconsumo asociado el nuevo consumo puede tener un efecto directo sobre el suministro, pero el mismo queda minimizado por la instalación de generación asociada. En este punto la diferencia entre una solicitud para nueva generación con un consumo ya existente es obvia. Sin embargo, la actualización de demanda que

pide GREEN CAPITAL supone un impacto directo en la garantía de suministro, de forma que lo que antes era una medida para fomentar el autoconsumo, en favor de la demanda, se convertiría en justo lo contrario.

A la vista de todo lo anterior es claro que la actualización solicitada supone una modificación sustancial, incluso se podría indicar, que más que una modificación sustancial se trata de una nueva instalación de demanda que no tiene cabida en el marco del procedimiento de acceso para generación previsto en el artículo 8 del RD-I 6/2022 ni en el régimen general de tramitación de procedimientos de acceso y conexión a las redes de las instalaciones sean de generación o demanda.

Esta conclusión conduce a la desestimación del presente conflicto de acceso, con independencia de lo previsto en el nuevo apartado 9 del artículo 6 del Real Decreto 1183/2020, tras la modificación operada por el Decreto-ley 8/2023, por el que se establece que *“en el caso de solicitudes de acceso de demanda para realizar autoconsumo con conexión en posiciones de generación de la red de transporte que cuenten previamente con permisos de acceso de generación, el permiso de acceso de demanda no podrá otorgarse por una capacidad superior al 50 % de la capacidad de acceso de la instalación de generación”*.

Esta disposición se hubiera podido aplicar por REE en caso de haber entrado en vigor antes de pasar el plazo de sesenta días hábiles establecido en el artículo 13.1.d) del RD 1183/2020.

El plazo reglamentario está establecido como garantía de los derechos de los promotores y debe cumplirse de forma estricta. Es cierto que REE puede tener dudas jurídicas sobre el tratamiento de una concreta solicitud, pero en ese caso, debe suspender el procedimiento con la correspondiente notificación a los interesados, igual que hace en otros casos y presentar una consulta a esta Comisión o al Ministerio, en función de sus respectivas competencias, para que resuelvan la legítima duda jurídica que pueda surgirle al operador del sistema. Lo que no puede hacer es incumplir el plazo reglamentario por supuesta falta de normativa a la espera de la aprobación de una normativa para la resolución del caso. Sin embargo, esta cuestión es irrelevante para la resolución del presente conflicto, puesto que lo solicitado por GREEN CAPITAL no podía tener la consideración de actualización de un permiso al tiempo de la finalización del plazo reglamentario.

Vistos los citados antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC

RESUELVE

ÚNICO. Desestimar el conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica titularidad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. planteado por GREEN CAPITAL DEVELOPMENT XV, S.L. con motivo de la denegación de la actualización del permiso de acceso y conexión de la instalación de consumo “DEA Sarmientos H2”, de 35,5 MW, con punto de conexión en la subestación Almendrales 400kV.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a los interesados:

GREEN CAPITAL DEVELOPMENT XV, S.L.

RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.

La presente resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.