

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR BENORTH2, S.L. CON MOTIVO DE LA DENEGACIÓN DE ACCESO A LA SUBESTACIÓN AMOREBIETA 400 KV DADA POR RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. A UN PROYECTO DE PRODUCCIÓN DE HIDRÓGENO VERDE

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 20 de junio de 2024.

Vista la solicitud de BENORTH2, S.L. por la que se plantea un conflicto de acceso a la red propiedad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A., 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 el siguiente Acuerdo:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. Interposición del conflicto

El 21 de julio de 2022 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de la representación legal de BENORTH2, S.L. (en adelante, BENORTH2), por el que se plantea conflicto de acceso frente a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. (en adelante, REE) como consecuencia de la denegación dada, el 22 de junio de 2022, al acceso a la subestación de Amorebieta 400 kV.

La representación de BENORTH2 expone los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

- Que la sociedad BENORTH2 está desarrollando una planta de producción de hidrógeno verde para la que requiere un suministro de 24 MW (20 MW

- para el consumo de electrolizadores y 4 MW para el consumo de los sistemas auxiliares).
- Que el 13 de diciembre de 2021 la sociedad formuló una consulta a REE sobre el procedimiento adecuado para tramitar una *“Solicitud de acceso y conexión de un consumo para suministro desde la planta de ciclo combinado de Amorebieta”*, describiendo el proyecto e indicando que se ha diseñado así para *“aprovechar la infraestructura existente del CC Amorebieta”*; que es necesario una potencia de suministro de 20 MW; y que *“esta energía deberá ser 100% renovable a través de acuerdos de compra con empresas de generación que cumplan este requisito (PPAs)”*.
 - La descripción de la consulta indicaba: *“La acometida eléctrica se ha previsto mediante una ampliación de las dos barras de media tensión (6 kV) de los transformadores auxiliares del ciclo (parte no transporte), que están conectadas a las barras de salida de generación de las turbinas de gas, previo a la elevación de la tensión a la de la red de transporte, es decir, en el lado de baja de los transformadores elevadores del CC Amorebieta.”*
 - El 21 de febrero de 2022 REE responde a la consulta indicando que *“[d]e conformidad con la reglamentación vigente de aplicación, únicamente permite realizar nuevas solicitudes de acceso y conexión sobre subestaciones existentes o planificadas en la última planificación vigente de aplicación-actualmente H2020-, y dentro de estas sobre posiciones existentes o planificadas para la motivación correspondiente, no siendo posible lo planteado por Uds. para utilización de una posición de evacuación de generación para instalar un consumo sobre la misma”*.
 - Que con fecha 11 de mayo de 2022 BENORTH2 solicitó acceso a REE en la subestación de Amorebieta 400 kV para la conexión de la citada planta en formato de documento físico mediante burofax, ante la imposibilidad de hacerlo a través de la plataforma digital de REE. En dicho escrito se desarrolla con más detalle el proyecto consultado previamente, pues consideran *“que la conexión de la Instalación no implicaría conectarse a una posición no planificada o inexistente (sino a un nudo existente)”*.
 - Que REE denegó el acceso el 22 de junio de 2022, al contestarle que *“En relación a su información les informamos que, deben realizar su solicitud a través de la plataforma Portal de Servicios al Cliente, en la modalidad de autoconsumo con excedentes”*. Como esta modalidad de consumo invalida el proyecto, puesto que ya no podría generar hidrógeno verde, la respuesta de REE equivale a una denegación.
 - Que BENORTH2 considera que la denegación dada es contraria a la normativa en tanto su solicitud cumple con todos los requisitos formales y materiales y solicita, en consecuencia, que se declare el derecho de la sociedad promotora a que le sea concedido el acceso y conexión a la red de transporte.

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

Mediante escritos de 29 de septiembre de 2022, la Directora de Energía de la CNMC comunicó a los interesados el inicio del procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, confiriendo a REE un plazo de diez días para formular alegaciones y/o aportar los documentos que estimasen convenientes.

TERCERO. Solicitud de ampliación de plazo y alegaciones de REE

Con fecha 24 de octubre de 2022 REE solicitó, al amparo del artículo 32 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), ampliación del plazo para formular alegaciones. Con fecha 25 de octubre de 2022 se concedió una ampliación (por cinco días hábiles) del plazo inicialmente conferido.

Con fecha 31 de octubre de 2022 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de REE en el que, en síntesis, formula las siguientes consideraciones:

- Que en ningún momento REE ha recibido formalmente una solicitud de acceso por parte del promotor a la subestación de Amorebieta 400 kV.
- Que el 11 de mayo de 2022 el promotor remitió a REE una consulta a través de la plataforma web habilitada para consultas e incidencias y no una solicitud formal de acceso. De las sucesivas comunicaciones entre los interesados se desprende una voluntad de tramitar una solicitud de acceso y REE, mediante correo de fecha 22 de junio de 2022, insta a BENORTH2 a presentar su solicitud a través de la plataforma portal de servicios al cliente. Por todo ello, REE considera que no se ha producido una denegación del acceso y estima improcedente la interposición del conflicto.
- Que la pretensión del solicitante resulta contraria a la normativa sectorial, ya que el artículo 44.1.a) de la Ley 24/2013 determina que: **“Los consumidores no podrán estar conectados directamente a un sujeto productor salvo a través de una línea directa y en los casos que reglamentariamente se establezcan para la aplicación de las modalidades de suministro con autoconsumo”**. Por lo tanto, la única opción de conexión en la subestación de Amorebieta 400 kV es a través de una solicitud de acceso en la modalidad de suministro con autoconsumo.
- Que, dado que BENORTH2 no quiere acogerse a una modalidad de suministro con autoconsumo, su solución podría pasar por tener habilitada una posición de consumo exclusiva para sus necesidades. Sin embargo, la planificación de la red de transporte no recoge esta actuación. Adicionalmente, el consumo pretendido por BENORTH2 no es acorde con el mínimo a desarrollar por consumidores que obtienen su energía de

forma directa y exclusiva. El PO 13.1 establece para subestación de nivel 400 kV la cifra de 125 MW, frente a los 24 MW solicitados por el promotor.

CUARTO. Trámite de audiencia a los interesados

Mediante escritos de fecha de 31 de enero de 2023, se otorgó a los interesados el correspondiente trámite de audiencia para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, pudieran examinar el mismo, presentar los documentos y justificaciones que estimaran oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

Con fecha 13 de febrero de 2023 BENORTH2 solicitó, al amparo del artículo 32 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, ampliación del plazo para formular alegaciones. Con fecha 14 de febrero de 2023 se concedió una ampliación (por cinco días hábiles) del plazo inicialmente conferido.

Con fecha 15 de febrero de 2023 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones del promotor BENORTH2 en el marco del trámite de audiencia en el que, una vez reiterados los hechos ya expuestos en su escrito inicial de conflicto expone, en síntesis, lo siguiente:

- Que el hecho de que REE considere que puede existir autoconsumo revela que sí es técnicamente viable la solución de conexión propuesta.
- Que en el nudo de Amorebieta existe capacidad -cuestión que deduce de la reserva a concurso de capacidad que tiene el nudo- sin embargo, la plataforma de REE no permite realizar una solicitud de acceso distinta de la de autoconsumo.
- Que la solución propuesta por el promotor no requiere la modificación de la planificación ni tampoco de la normativa aplicable (PO 13.1).
- Que la normativa sectorial no distingue entre nudos de generación o consumo. Cita a fin de soportar su alegación tanto las definiciones del artículo 2 del Real Decreto 1183/2020 y el PO 12.2.
- Que la decisión de REE es contraria a los principios que inspiran la planificación energética, la gestión de la red de transporte y la operación del sistema. La planificación energética debe interpretarse con el propósito de contribuir al desarrollo de fuentes de energía limpias y la eficiencia energética.
- Que la normativa de aplicación no exige nudos o posiciones de la red que deban identificarse como de generación, de almacenamiento, consumo o distribución, sino que cualquier nudo o posición puede servir para todas esas causas.
- Que, respecto a la aplicación de los límites regulados en el PO 13.1, es una mera referencia no un requisito vinculante, excluyente o impeditivo.

Concluye el promotor su escrito de alegaciones solicitando que: (i) la solicitud de acceso y conexión debió ser admitida y tramitada y (ii) en la medida en que existe capacidad en el nudo de Amorebieta 400 kV y la solución de conexión propuesta es legalmente viable, se declare que el derecho de acceso y conexión de la Sociedad ha sido indebidamente vulnerado por parte de REE-.

Con fecha 23 de febrero de 2023 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de REE en el que se ratifica en sus alegaciones formuladas en escrito de 31 de octubre de 2022.

QUINTO. Acto de instrucción solicitando información a BENORTH2 y REE.

En fecha 3 de julio de 2023 se procedió mediante escritos de la Directora de Energía a requerir la aportación de la siguiente información.

A BENORTH 2:

- 1) Aporte la solicitud de acceso y conexión de BENORTH2 a la red de distribución de I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U.
- 2) Aporte la información que acredite las distintas alternativas planteadas por la distribuidora.
- 3) Indique si finalmente ha aceptado o rechazado la propuesta de conexión a la red de distribución realizada por I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U.
- 4) Indique si, en caso de estar en desacuerdo con la evaluación de capacidad realizada por I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U., tiene intención de plantear conflicto de acceso a la red de distribución.

A REE:

- 5) Listado completo de solicitudes de acceso y conexión de instalaciones de producción de hidrógeno (no híbridadas) que han sido admitidas, indicando potencia de las mismas, punto de conexión a la red, con indicación de la posición concreta y estado de la tramitación hasta la fecha de recepción del presente oficio, señalando aquellas que hayan sido admitidas a trámite y aquellas que cuenten con el acceso concedido, diferenciando si estos accesos corresponden a la red de 220 kV o a la de 400kV.
- 6) Listado completo de solicitudes de acceso y conexión de instalaciones de almacenamiento (stand alone) que han sido admitidas, indicando potencia de las mismas, punto de conexión a la red, con indicación de la posición concreta y estado de la tramitación hasta la fecha de recepción del presente oficio, señalando aquellas que hayan sido admitidas a trámite y aquellas que cuenten con el acceso concedido, diferenciando si estos accesos corresponden a la red de 220 kV o a la de 400kV.

En el caso de la posición en la que se pretende conectar o en la que se ha otorgado la conexión, se indicará de forma expresa si ha sido necesaria la

modificación de la planificación o si la planificación contemplaba previamente el acceso para consumo.

SEXTO. Contestación al Acto de instrucción por parte de BENORTH2.

En fecha 17 de julio de 2023 tuvo entrada en el Registro de la CNMC contestación de BENORTH2 al acto de instrucción.

- Se aporta la documentación de la solicitud de acceso y conexión y la contestación de I-DE REDES por la que otorga 6MW. (folios 264-370)
- Aporta correo electrónico en el que I-DE REDES informa de que no hay más capacidad ni alternativas. (folio 371 del expediente)
- En cuanto a la situación del indicado permiso de acceso y conexión se limita a indicar que la alternativa ofrecida por I-DE REDES de 6MW es insuficiente para las necesidades del proyecto.
- Finalmente indica que no va a proceder a plantear conflicto de acceso frente a la contestación dada por I-DE REDES.

SÉPTIMO. Contestación al Acto de instrucción por parte de REE.

En fecha 25 de julio de 2023 tuvo entrada en el Registro de la CNMC contestación de REE al acto de instrucción

-Se aporta listado completo de solicitudes de acceso y conexión de plantas de hidrógeno que han sido admitidas. Señala REE que hay dos tipos de solicitudes de acceso y conexión para instalaciones de consumo de hidrógeno. La primera son las solicitudes de alimentación a instalaciones de consumo (se pueden diferenciar en el listado porque el ID comienza con "DEA"). Se trata de solicitudes en posiciones incluidas en la planificación con la motivación expresa de alimentación a consumo.

El segundo tipo son las solicitudes de autoconsumo a la red de transporte (su ID comienza con "AUT"). Se trata de instalaciones de consumo asociadas a generación en régimen de autoconsumo que han solicitado acceso y conexión en posiciones que fueron planificadas con motivación de generación / almacenamiento. Estas solicitudes están amparadas en lo previsto en el artículo 44.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

Indica que, para ambos casos, cabe matizar que no sería posible la conexión de un segundo consumidor ni en una posición de consumo ni en una posición de generación ni siquiera estando conectado en régimen de autoconsumo debido a que debería entonces mediar un distribuidor entre los dos sujetos consumidores. Para el primer tipo de solicitudes sí ha habido inadmisión de solicitudes de acceso y conexión de consumidores por este motivo, pero para el segundo tipo de solicitudes no se ha dado el caso todavía.

-Se aporta listado completo de solicitudes de acceso y conexión de almacenamientos (stand alone). REE recuerda que estas instalaciones se

tramitan como instalaciones de generación y, por consiguiente, conectan en posiciones de almacenamiento/generación.

-Señala además que *“un procedimiento de acceso y conexión nunca dará como resultado la modificación de la Planificación de la red de transporte, ni mucho menos el cambio de motivación de una posición, lo cual debería ser incluido en una modificación de la planificación, ya sea por actuaciones de carácter técnico, modificación de aspectos puntuales, o bien una nueva planificación”*. Menciona como argumento jurídico en este sentido lo previsto en el artículo 6.6 del Real Decreto 1183/2020 en el que solo se pueden presentar en posiciones existentes o planificadas.

Es la planificación el ámbito en el que se evalúa la necesidad de ampliación de subestaciones, así como la inclusión de nuevas posiciones y sus respectivas motivaciones en dichas subestaciones, resultando que la motivación de cada posición es una cuestión que queda reflejada en la planificación de la red y que supone una condición de contorno para el otorgamiento de los permisos de acceso y conexión que han sido solicitados.

Ello significa, en opinión de REE, en última instancia que las posiciones planificadas únicamente pueden recibir solicitudes cuya motivación sea coherente con la motivación de la posición indicada en la planificación.

OCTAVO. Nuevo trámite de audiencia

Mediante escritos de fecha de 8 de septiembre de 2023, se otorgó a los interesados el correspondiente trámite de audiencia 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.

El día 22 de septiembre de 2023 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de BENORTH2 en el que, de forma resumida, alega lo siguiente:

-En ningún momento, REE ha alegado que la solicitud de BENORTH2 no pueda ser tramitada por razones de seguridad o de viabilidad técnica o económica o que se deniegue por falta de capacidad.

-El debate planteado por REE es, en consecuencia, puramente legal y no técnico. Concretamente si es o no correcto que la planificación pueda reservar puntos de acceso y conexión para concretas tipologías de usos (generación), con exclusión de otros (consumo); o si por el contrario esa restricción no tiene amparo alguno en la normativa de aplicación (posición que sostiene esta parte).

BENORTH2 considera que la restricción no está amparada en la normativa vigente por lo siguiente:

-El artículo 33 de la Ley 24/2013, así como los artículos 1, 2, 3 y 4 del RD 1183/2020 (más el resto de referencias legales), se refieren indistintamente a todos los sujetos titulares de los derecho de acceso y conexión a la red.

-No existe ningún precepto que defina o distinga entre los nudos de generación o consumo. No existe ningún precepto que, a los efectos del acceso, establezca un orden de prelación por tipologías de finalidades, ni tampoco existe ningún precepto que habilite a que ese orden de prelación pudiera ser establecido por medio de la planificación.

-En las definiciones legales y reglamentarias de nudos no contiene distinción alguna entre nudos o posiciones de consumo o generación.

-El P.O 12.2 afirma que las solicitudes de generación, consumo directo o apoyo a la red, se encuentran en el mismo nivel, no existiendo entre ellas ningún orden de prelación o preferencia.

-No existe ningún precepto en la normativa aplicable a la planificación eléctrica o a los procedimientos de acceso y conexión que establezca la regla de “motivación” vinculante alegada por REE. Antes al contrario, la normativa aplicable a la planificación impide la reserva de capacidad, por tanto, no se pueden establecer reservas en función de la finalidad del acceso.

-Frente a ello, REE se limita a apoyarse en la exposición del documento de planificación estableciendo una suerte de “condición de contorno” o condición excluyente en cuanto al acceso y conexión en función de una potestad que, siempre según esta tesis, estaría conferida al instrumento de planificación.

-En opinión de BENORTH la “motivación” no impide que, existiendo capacidad disponible en el nudo de la red eléctrica correspondiente, se tramiten las solicitudes de acceso y conexión, con independencia de su modalidad de conexión.

-En cualquier caso, indica BENORTH2 que el nudo Amorebieta 440 kV no aparece en la planificación eléctrica vigente, que aporta REE en su escrito, con ningún tipo de motivación (más allá de las repotenciaciones para las conexiones internacionales).

-Para BENORTH la “motivación” de la planificación solo pone de manifiesto la razón por la que la misma posición se ha abierto, sin que ello impida o establezca una nueva limitación, como pretende REE, consistente en que no quepa admitir solicitudes para un uso o motivación diferente, en este caso por parte de un consumidor.

-En relación con los listados, BENORTH2 se limita a señalar que hay almacenamientos aislados que no alcanzan el umbral mínimo para abrir nuevas posiciones establecido en el P.O. 13.1 con carácter orientativo.

-Así mismo la posición defendida por REE es contraria a los principios de eficiencia económica y optimización de la red.

-Concluye BENORTH2 alegando que la interpretación sostenida por REE es igualmente contraria a la normativa europea e interna en materia de acceso.

El día 27 de septiembre de 2023 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de REE en el que se ratifica en lo indicado en los escritos anteriores.

NOVENO. Actuaciones complementarias

El 23 de noviembre de 2023, la Sala de Supervisión Regulatoria acordó realizar actuaciones complementarias en el conflicto instruido, al amparo de lo establecido en el artículo 87 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En concreto, se acordó requerir a I-DE Redes Eléctricas Inteligentes, S.A.U. para que, en el plazo de diez días hábiles, aportase la siguiente información:

- Los términos en que se llevó a cabo la evaluación del acceso para el suministro a Benorth2 de 24 MW de potencia desde la red de I-DE Redes Eléctricas Inteligentes, y la justificación de su denegación.
- Las alternativas que puede haber para el acceso a la red de I-DE Redes Eléctricas Inteligentes, en particular, en tensiones superiores a la de 30 kV, indicada en el correo electrónico de 14 de julio de 2023.

El 28 de diciembre de 2023 se recibió la contestación de I-DE Redes Eléctricas Inteligentes al requerimiento de información. La empresa distribidora informa lo siguiente:

- Que *“con fecha 23 de marzo de 2023, se recibió, a través de la Plataforma de Acceso y Conexión GEA de i-DE, una solicitud de acceso y conexión a la red de distribución de esta empresa distribidora para un proyecto de producción de hidrógeno verde por electrólisis de 24 MW en Boroa (Bizkaia), con punto de conexión propuesto en las líneas a 30 kV Lemoa Boroa”, pero que, “Dado que no existía capacidad en el punto de conexión solicitado para atender la potencia de evacuación demandada, el promotor del citado proyecto solicitó, con fecha 4 de abril de 2023, una modificación sustancial de la potencia demandada para adaptarse a la capacidad existente de 6.000 kW”. Añade la empresa distribidora que “Dicha solicitud fue informada favorablemente con fecha de 19 de mayo de 2023”.*
- Que *“la red de distribución de 132 kV en el País Vasco (incluyendo, obviamente, la Subestación Transformadora de Lemoa 132 kV, como*

instalación más próxima a la ubicación de la instalación proyectada), no dispone, en este momento, de capacidad para atender solicitudes de acceso y conexión para consumo sin condicionarlos a un refuerzo del acceso de la red de distribución titularidad de i-DE a la red de transporte, sin que hasta la fecha se hayan aprobado por el Ministerio ninguna de las solicitudes de “Modificación de Aspectos Puntuales del Plan de Transporte vigente (MAPs)” trasladadas al gestor de la red de transporte para subsanar esta situación de falta de capacidad”.

DÉCIMO. Alegaciones de los interesados

El 30 de enero de 2024 se dio traslado a Benorth2 y a REE de la información aportada por I-DE Redes Eléctricas Inteligentes confiriéndoles trámite de alegaciones.

El 8 de febrero de 2024 se recibieron alegaciones de Benorth2 en las que se concluye que *“no existen argumentos que puedan oponerse a la validez del acceso solicitado por esta parte a la red de transporte para el consumo correspondiente al proyecto de producción de hidrógeno verde en Amorebieta”.*

El 16 de febrero de 2024 se ha recibido escrito de REE en el que se ratifica en las alegaciones previas presentadas durante el procedimiento.

UNDÉCIMO. 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 de energía eléctrica

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

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, de 4 de junio, 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. Sobre la admisión del conflicto

Alega REE, respecto a la admisión del conflicto, que el promotor nunca le ha remitido formalmente una solicitud de acceso y conexión y que, por consiguiente, no se ha producido una denegación de acceso por su parte. Por ello, estima que no concurre un supuesto para la tramitación de un conflicto de acceso. REE considera que el correo electrónico de fecha 22 de junio de 2022 -considerado por BENORTH2 como elemento denegatorio- es una mera comunicación que tiene por objeto emplazar al promotor a realizar una solicitud de acceso, pero no es una denegación de acceso en puridad.

Por su parte, el promotor BENORTH2 estima que sí existe objeto de conflicto al considerar que éste se extiende más allá de la estricta impugnación de denegaciones formales de acceso que defiende REE y alcanza a otras discrepancias que se produzcan entre el gestor de la red y el solicitante del acceso.

Para la resolución de esta primera discrepancia sobre la admisibilidad del escrito de conflicto es imprescindible analizar los términos en los que la normativa sectorial de aplicación regula la interposición de los correspondientes conflictos y poder valorar cuál de las interpretaciones sobre el objeto del conflicto efectuada por los interesados -más restrictiva por parte de REE o más amplia por parte de BENORTH2- es acertada.

En primer término, la Ley del Sector Eléctrico regula en su artículo 33.3 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”. El segundo párrafo del citado artículo indica que: “(...) Las solicitudes de resolución de estos conflictos habrán de presentarse ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el plazo máximo de un mes contado desde el conocimiento por parte del solicitante del hecho que motiva su solicitud de resolución de conflicto.”

Por su parte, el desarrollo normativo de la ley -materializado tanto en el Real Decreto 1183/2020 como en la Circular 1/2021- establecen al respecto lo siguiente, a saber: El reglamento en su artículo 29.1 regula que la CNMC “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, en los términos previstos en dicho artículo” y la Circular, en su artículo 10, determina que “(...) cuando se produzcan discrepancias en relación con cualquier fase del procedimiento de obtención de los permisos de acceso y de conexión a un punto de la red, la parte afectada podrá presentar una solicitud de resolución de conflicto ante el órgano competente”.

El estudio conjunto de los preceptos reproducidos conduce a realizar una interpretación amplia del objeto de los conflictos, en línea con lo sostenido por el promotor BENORTH2, sin que sea asumible la interpretación tan restrictiva del objeto de los mismos que propone REE.

Acierta el promotor en su planteamiento al considerar que es susceptible de conflicto la resolución de las discrepancias -como en el presente supuesto- que surjan entre el gestor de la red y el solicitante sin que sea imprescindible que se haya producido una denegación formal del acceso. Esta interpretación se acomoda a la redacción dada a los preceptos indicados y encuentran perfecta sintonía con el principio pro actione que orienta la actuación de la CNMC en el ejercicio de la función de resolución de conflictos.

Es evidente que, de la lectura de las comunicaciones cursadas entre los interesados y que constan en el expediente administrativo, subyace una voluntad de ejercer el derecho de acceso a la red de transporte por parte del promotor y la existencia de objeciones técnicas y jurídicas a dicho ejercicio por parte de REE.

Resulta relevante en este punto añadir, como indica el promotor, que BENORTH2 presentó una solicitud completa de acceso a REE y que, como consecuencia de las limitaciones del portal electrónico de REE, fue enviada por correo electrónico a la dirección accesored@ree.es y como incidencia al portal de servicios a clientes de la propia REE. Es notorio que REE conocía la voluntad del promotor, y no es admisible que la rigidez del portal o aplicación informática conduzca -a instancia de REE- a formular una solicitud que no es coincidente con la pretensión o voluntad del interesado.

Por todo ello, procede concluir que el emplazamiento de REE a BENORTH2 a la tramitación de la solicitud a través de la modalidad de autoconsumo, cursada

mediante correo electrónico de 22 de junio de 2022, se subsume en una serie de comunicaciones -con un propósito manifiesto de acceso y conexión a la red por parte de un promotor- que es plenamente asimilable a un supuesto de denegación de acceso y comporta el hecho que motiva la solicitud de la intervención de la CNMC y la admisión a trámite del presente procedimiento.

CUARTO. Sobre la denegación de acceso dada por REE

Benorth2 plantea una cuestión previa como es que el hecho de que no haya argumentaciones de falta de capacidad en la subestación, o riesgos de estabilidad o fiabilidad en la misma, lo cual indica que el debate planteado por REE es, en consecuencia, puramente legal y no técnico. En este contexto procede señalar que un principio rector incluido en la Ley del Sector Eléctrico, como es el derecho al acceso de terceros a la red, debe conjugarse con los límites que, por razones tanto de seguridad jurídica, como por razones de garantía de suministro, eficiencia económica y seguridad física en la operatividad de las redes, , o incluso la planificación energética del Ejecutivo, lleven a legislar con un conjunto de normas que fijen, en caso necesario, tanto límites cualitativos y cuantitativos a ese derecho rector de nuestra Ley de acceso de terceros a la red, y en este marco es en el que debe abordarse la procedencia en derecho, o no, de las pretensiones del sujeto que ha instado la intervención de esta Comisión en este conflicto.

La cuestión que plantea Benorth2 desde el principio de sus contactos con REE es compartir con Bizkaia Energía S.L., propietaria de la planta de Ciclo Combinado de Bizkaia Energía en Amorebieta, los terrenos que ocupa esta planta, así como las infraestructuras eléctricas de conexión existentes a la subestación eléctrica de Amorebieta, donde dicha planta de generación tiene su correspondiente permiso de acceso y conexión. Es decir, ha solicitado acceso a la red de transporte mediante una conexión en la línea de evacuación de la central de ciclo combinado de Amorebieta¹, que está conectada a la subestación de Amorebieta 400 kV. Esto se traduce en que se realizaría una conexión directa entre una planta de generación y una instalación de consumo.

Desde esta Comisión ha de indicarse que como argumenta REE la legislación vigente establece que no es posible que una instalación de consumo utilice, para acceder a la red, parte de las instalaciones de evacuación de un generador, sin que se trate de un caso de autoconsumo o de una línea directa, pues así lo determina el artículo 44.1.a) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico: *“Los consumidores no podrán estar conectados directamente a un sujeto productor salvo a través de una línea directa y en los casos que*

¹¹ Así lo indica en el folio 96.

“2.7.2 Tensiones de servicio

Los niveles de tensión disponibles en la planta serán los que se indican a continuación:

Media Tensión:

o Tensión: 6 kV (alimentación desde la Planta de Ciclo Combinado de Bizkaia Energía)”

reglamentariamente se establezcan para la aplicación de las modalidades de suministro con autoconsumo.”

Esta modalidad es rechazada de lleno por Benorth2 porque al no ser la energía generada por la central de ciclo combinado una energía renovable el hidrogeno que resultaría de aplicar esa energía no podría ser calificado como hidrógeno verde.

Por lo tanto, en el presente supuesto, y con los condicionantes marcados por el propio solicitante no puede sino concluirse que no concurren ninguna de las dos opciones previstas como excepción a la norma general de conexión directa entre productor y consumidor en el art.44.1 (autoconsumo o línea directa), con lo que la pretensión de BENORTH2 es incompatible con dicho artículo 44.1 y, por consiguiente, su pretensión no puede ser estimada: insistimos, ni el autoconsumo ni la línea directa sirven al propósito de BENORTH2, en la medida en que recibir la energía de la central de ciclo combinado de que se trata es incompatible con el origen renovable de la energía que requiere BENORTH2 (ya que la instalación de generación a la que corresponde la infraestructura de evacuación antes mencionada no produce electricidad basada en fuentes renovables).

Por consiguiente, la opción planteada por BENORTH2 no tiene encaje jurídico con el artículo 44.1 de la Ley del Sector Eléctrico, y la denegación de acceso estaría correctamente fundamentada.

Cerrada esta cuestión, en el proceso seguido en el presente conflicto REE plantea como camino a la viabilidad de este proyecto la opción de conectarse a la subestación de Amorebieta, y evitar el autoconsumo que invalidaría el proyecto, es decir, que las instalaciones de producción de hidrogeno puedan conectarse a la subestación de Amorebieta sin pasar por las conexiones de la central de ciclo combinado. Esta opción requiere, como señala la propia REE, que la planificación vigente contemple una posición en la subestación de Amorebieta 400 kV a los efectos de la demanda de energía eléctrica. Sin embargo, alega que esa posición no está abierta en esos términos en dicha subestación, tal y como exige art. 6.6 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre. Benorh2 no está de acuerdo porque considera que la regulación no establece que la planificación deba catalogar las posiciones de una subestación en función de su uso.

A este respecto, en efecto, la citada norma, que desarrolla el art. 33 de la LSE establece que *“Las solicitudes de permisos de acceso y de conexión solo podrán realizarse: a) En el caso de la red de transporte, sobre subestaciones existentes o incluidas en el plan de desarrollo de la red de transporte en vigor, y, dentro de éstas, sobre posiciones existentes o planificadas.”*. Pues bien, esta previsión es una regulación dictada por el Ejecutivo en el marco de sus competencias.

A este respecto debe recordarse aquí que la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, permitió que, **excepcionalmente, a los efectos de dar acceso, ciertas posiciones, previo cumplimiento simultáneo de**

determinados requisitos, se entendieran como planificadas, aunque no estuvieran incluidas propiamente en el instrumento de planificación. No obstante, **dicha disposición quedó privada de efectos en virtud de la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio**. Es decir, el ejercicio de planificación de la red de transporte es una competencia del Ejecutivo, sometida eso sí a informes preceptivos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia durante el proceso de su elaboración. Y habría que añadir que la realidad es que en dicho ejercicio de planificación las posiciones vienen acompañadas de su finalidad.

Pues bien, la posición de la subestación de Amorebieta 400 kV en la que se conecta la central de ciclo combinado se previó en la planificación -período 2005-2011- para la *Evacuación de generación de Régimen Ordinario (EvRO)*. El suministro de energía desde la subestación de Amorebieta 400 kV, de forma directa, a un consumidor requeriría de la habilitación de una nueva posición, y ésta conlleva su correspondiente acometida y aparamenta, que ha de estar diferenciada de la de evacuación de generación: es decir, debe contar con elementos propios que permitan su medida, protección y control.

Esa posición no se encuentra contemplada en la planificación vigente (Planificación de la Red de Transporte de Energía Eléctrica Horizonte 2026, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022). Podría, no obstante, justificar una modificación excepcional de la planificación, conforme a lo previsto en el artículo 4.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre:

“Excepcionalmente, por acuerdo del Consejo de Ministros, previo trámite de audiencia, informes de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla afectadas y oído el operador del sistema, se podrá proceder a la modificación de aspectos puntuales de los planes de desarrollo cuando se produjera alguna de las siguientes situaciones:

(...)

b) Surjan nuevos suministros cuya alimentación por motivos técnicos únicamente pueda realizarse desde la red de transporte y ésta no pudiera realizarse bajo la planificación de la red de transporte vigente.

(...).”

De hecho, la Modificación de aspectos puntuales del Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024, contempla precisamente modificaciones para atender numerosos proyectos de consumo de energía que no se pueden atender desde la red de distribución:

“Las necesidades asociadas a la transición energética y la electrificación y la digitalización de la economía conllevan la aparición de nuevos proyectos industriales de gran envergadura, de carácter estratégico, con gran capacidad

de propulsar el crecimiento económico y el empleo. Muchos de ellos se caracterizan por consumos de electricidad significativos, razón por la cual se requiere su abastecimiento directamente desde la red de transporte eléctrica.”²

En este sentido, esta Comisión en su informe de 30 de enero de 2024 sobre la propuesta de modificación de aspectos puntuales del plan de desarrollo de la red de transporte (INF/DE/587/23)³, ha señalado lo siguiente:

“Eficiencia en el uso de las redes: Ante solicitudes de acceso y conexión de nueva demanda en subestaciones existentes del sistema con posiciones disponibles, que pudieran ser denegadas por no estar previstas en la Planificación vigente, deberían establecerse procedimientos ágiles que permitieran a esas nuevas demandas conectarse a dichas subestaciones con independencia de la motivación de uso para las que fueron planificadas, desarrollando las adaptaciones necesarias, siempre que se cumpla con los criterios de seguridad para conectarse a la red de transporte establecidos en la normativa vigente.”

No puede obviarse, sin embargo, la posibilidad de atender este tipo de suministros de energía eléctrica desde la red de distribución tras la previsión -en la planificación también- del correspondiente refuerzo en la red de transporte (actuaciones en la red de transporte para apoyo a la red de distribución), tal y como ha destacado esta Comisión en el mencionado informe de 30 de enero de 2024:

“Si bien se indica en la MAP [Modificación de Aspectos Puntuales] que estas demandas se caracterizan por ser consumos significativos de electricidad que deben ser atendidas mediante una conexión a la red de transporte, sería conveniente que se aportara un mayor detalle de información sobre las alternativas analizadas y sobre el resultado de los análisis coste beneficio realizados para conectar estos nuevos consumos y se diera una mayor transparencia sobre la caracterización de las demandas solicitadas. En este sentido, sería conveniente que se aportaran los análisis realizados que evalúen la posibilidad de realizar refuerzos en la red de transporte para dar cabida a conexiones de demanda solicitadas a redes de distribución dado que, al estar contribuyendo a permitir la transición energética y la electrificación de la economía, concurrirían los motivos previstos en el artículo 4.4 apartados c) y d) de la Ley para poder acometer estas actuaciones en esta MAP.

De esta forma, se justificaría que se está dando un tratamiento homogéneo a los solicitantes de consumos directos a la RdT y a los que solicitan acceso en la Red de Distribución. (...)”

Adicionalmente, señala también REE, que el Procedimiento de Operación 13.1 abre la posibilidad de abrir una nueva posición bajo ciertos criterios, que, en el caso de una red de transporte, cuya tensión es de 400 kV, el criterio es que la demanda mínima que se abra sea de 125 MW. A este respecto, si bien el propio procedimiento señala que esta cifra podría admitir cierta flexibilidad, también se

² https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/planificacion/Planificacionelectricidadygas/Documents/Anexo_MAP.pdf

³ <https://www.cnmc.es/expedientes/infde58723>

presume que los órdenes de magnitud que se fijan como umbrales en las normativas corresponden racionalmente se fijan atendiendo a coeficientes y márgenes de seguridad que no perjudiquen el normal funcionamiento del conjunto de la instalación en la que se acometen nuevas infraestructuras o instalaciones, y en este caso los 25 MW planteados se encuentran objetivamente distantes del valor indicativo de los 125 MW establecidos en dicho PO 13.1, que podría haber sido una opción satisfactoria a las pretensiones del solicitante, respetando la legalidad vigente.

Ahora bien, cualquiera de las opciones expuestas (ya sea el refuerzo de la red de transporte para apoyo a la distribución o ya sea la previsión de una nueva posición en la subestación de Amorebieta 400 kV para la atención de demanda de energía eléctrica) constituye una actuación que escapa de las atribuciones que esta Comisión tiene en materia de resolución de los conflictos de acceso.

La planificación de la red de transporte obedece a unos principios y objetivos (en particular, la eficiencia en el dimensionamiento de la red) que, al respecto de los elementos de que se trata (la nueva posición para consumo o los elementos de refuerzo de la red de distribución), corresponde ponderar al Gobierno.

Por último es oportuno recordar que junto a esta opción de conectarse a la red de transporte, el solicitante había pedido acceso y conexión a la red de distribución, en este caso a la distribuidora I-DE Redes Eléctricas Inteligentes, S.A.U; que esta le ha ofrecido los 6 MW disponibles frente a los 25 MW solicitados; que el promotor del citado proyecto solicitó, con fecha 4 de abril de 2023, una modificación sustancial de la potencia demandada para adaptarse a la capacidad existente de 6MW; y que dicha solicitud fue informada favorablemente con fecha de 19 de mayo de 2023.

Por todo cuanto antecede, y en ausencia de la previsión -en los instrumentos de la planificación vigente- de esos elementos que permitirían articular el acceso pretendido por Benorth2, el conflicto debe ser desestimado

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 interpuesto por BENORTH2, S.L., con motivo de la denegación dada por RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. a la pretensión de conexión en la subestación de Amorebieta 400 kV.

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

BENORTH2, S.L.

RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U.

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.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO DON JOSEP MARIA SALAS PRAT A LA RESOLUCIÓN CFT/DE/215/22 DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR BENORTH2, S.L. CON MOTIVO DE LA DENEGACIÓN DE ACCESO A LA SUBESTACIÓN AMOREBIETA 400 KV POR PARTE DE REE

Josep M Salas Prat, consejero de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, suscribe este voto particular mediante el cual expresa su disenso respetuoso respecto a la opinión de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, por la que se desestima el conflicto de acceso a la red de transporte en el Nudo de Amorebieta 400kV planteado por BENORTH2, a un proyecto de producción de hidrógeno verde. Esta disensión afecta tanto a lo que concierne a la conclusión alcanzada como a la argumentación que la fundamenta.

Como se justificará a continuación, **el presente voto concluye que sí se debe estimar el conflicto de acceso a la red de transporte Nudo de Amorebieta 400kV planteado por BENORTH2 y, por ende, conceder acceso y conexión a la planta de hidrógeno verde de BENORTH2 por los 24 MW solicitados.**

1. Objeto del conflicto de acceso

El presente expediente dirime si se estima o no el conflicto de acceso de la conexión solicitada (CFT/DE/215/22), por parte de BENORTH2 (11 de mayo de 2022) para conectar 24MW para producción de hidrógeno verde a la posición existente de la Subestación de Amorebieta 400kV. La denegación por REE de dicha solicitud de acceso (22 de junio del 2022) invoca que la pretensión de BENORTH2 resulta contraria al artículo 44.1.a)⁴ de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (LSE) que, tras afirmar que los consumidores tendrán derecho de acceso a las redes de transporte y distribución de

⁴ **LSE 24/2013. Artículo 44. Derechos y obligaciones de los consumidores en relación con el suministro.** 1. Los consumidores tendrán los siguientes derechos, y los que reglamentariamente se determinen, con relación al suministro:

- a) Al acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica en el territorio español, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan por el Gobierno. *Los consumidores no podrán estar conectados directamente a un sujeto productor salvo a través de una línea directa y en los casos que reglamentariamente se establezcan para la aplicación de las modalidades de suministro con autoconsumo.*

energía eléctrica, indica que: “Los consumidores no podrán estar conectados directamente a un sujeto productor salvo a través de una línea directa y en los casos que reglamentariamente se establezcan para la aplicación de las modalidades de suministro con autoconsumo”.

A partir de esta premisa inicial, REE se refiere a que, dado que el solicitante no quiere acogerse al suministro por autoconsumo, la solución podría pasar por tener habilitada una posición de consumo exclusiva para sus necesidades. Tal y como prevé el artículo 6.6.a. del RDL 1183/2020⁵, “las solicitudes de permisos de acceso y de conexión solo podrán realizarse (...) en el caso de las redes de transporte, sobre subestaciones existentes o incluidas en el plan de desarrollo de la red de transporte en vigor, y, dentro de éstas, sobre posiciones existentes o planificadas”.

De lo anterior se deduce que examinar la conformidad al ordenamiento jurídico de la interpretación del artículo 44.1.a) LSE efectuada por REE es, en un orden cronológico, el primero de los motivos de denegación a considerar. Atendiendo, en opinión del consejero abajo firmante, a que dicha interpretación no es la que se deriva de nuestro ordenamiento -como oportunamente se justificará- se defiende en el presente voto particular la estimación del conflicto de acceso sin necesidad de considerar los otros motivos de denegación alegados.

Se trata, por tanto, de **dirimir en primera instancia si “la pretensión de BENORTH2 resulta contraria al 44.1.a) de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico (LSE)”**. Y solo en este caso, aplicaría el argumento sostenido en la resolución sobre la base del art 6.6.a del RDL 1183/2020 y en base al que se desestima el conflicto de acceso “al no existir posición de demanda [en la subestación] ni estar la misma planificada”.

Es por esto por lo que estamos ante un conflicto con un plano evidente de análisis jurídico, tal y como sostiene la primera alegación de BENORTH2⁶, pero a la vez sustentado en un análisis económico, social y técnico.

2. Elementos relevantes del expediente a efectos de su análisis

2.1. El análisis se basa en los términos que se plantean en el conflicto de acceso presentado en fecha 11 de mayo de 2022 por parte de la sociedad BENORTH2 y la denegación por parte de REE en fecha de 22 de junio de 2022, así como en las alegaciones de las partes recogidas en el expediente.

⁵ <https://www.boe.es/buscar/pdf/2020/BOE-A-2020-17278-consolidado.pdf>

⁶ Expediente: CFT/DE/215/22 - Folio: 392

2.2. El contexto de descarbonización que afrontamos sitúa como prioritario y esencial el desarrollo de las redes⁷ y, por ende, el acceso y la conexión tanto de la generación como de la demanda. En este contexto es una prioridad el aprovechamiento de la infraestructura que ya existe. De esta manera se reduce el coste económico, el impacto ambiental y, un tercer elemento sin duda muy relevante, se minimizan los tiempos para la conexión de nueva demanda. Una necesidad de primer orden en el sistema energético español atendiendo al incremento de vertidos de energía renovable y a las necesidades de la industria.

2.3. Los centros de producción de hidrógeno verde emergen como una nueva realidad en el panorama energético del país; junto con los centros de procesamiento de datos o el almacenamiento, representan un nuevo perfil de consumidores con particularidades intrínsecas de carácter técnico y económico que interpelan a la aplicación de la norma. Concretamente, son demandantes de altas potencias de conexión (decenas de MW) y de unas exigencias de calidad de suministro muy elevadas. Esta realidad invalida, a menudo, su conexión a redes de distribución existentes por falta de capacidad y exigiría, en todo caso refuerzos costosos para el sistema y los consumidores. Este ha sido, justamente, el particular del conflicto de acceso que se está analizando. Como figura en la documentación del expediente, no existe capacidad de acceso para los 24 MW solicitados⁸ por BENORTH2 en la red de distribución de 30 kV en las cercanías, ni en la red de 132 kV (Subestación transformadora de Lemoa), como así lo corroboran el promotor e Iberdrola en el expediente. Y se detalla que [a fecha 8 de febrero de 2024] no se ha aprobado reforzar la red de transporte para poder aumentar la capacidad en la red de distribución⁹. Se constata también que estos refuerzos tampoco se han planificado en la reciente (abril de 2024) “Modificación de aspectos puntuales del Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2021-2026”¹⁰, a pesar de tener conocimiento del conflicto de acceso.

⁷ Así lo ha destacado, entre otros, la Comisión Europea en su Plan de Acción de la UE para las Redes <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023DC0757> (noviembre 2023); el 9º Foro de Infraestructuras Energéticas (Copenhague, junio 2023); así como la modificación del Reglamento (EU) 2019/943 aprobado por el Consejo Europeo (mayo de 2024).

⁸ Potencia demandada que potencialmente podría tener la necesidad de ampliarse atendiendo a la lógica de la actividad a valores sensiblemente mayores para lograr economías de escala.

⁹ En respuesta a las actuaciones complementarias solicitadas en fecha 23 de noviembre de 2023 (entre otros, CFT/DE/215/22 - Folio: 436, 437)

¹⁰ Aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de abril de 2024

2.4. Ante la denegación de la solicitud por falta de capacidad que requiere el proceso industrial de producción de hidrógeno a la red de distribución, surge la **solicitud de acceso y conexión a la red de transporte compartiendo el uso de una posición existente** de la Subestación de Amorebieta 400kV.

2.5. Es fundamental para el análisis de la solicitud de acceso hacer constar que existe capacidad disponible en el mencionado nudo¹¹. Y que, como alega el promotor, en ningún caso se ha negado la solicitud por razones de seguridad¹² o de viabilidad técnica o económica.

2.6. El uso de una posición de la red de transporte para generación y consumo es técnicamente posible, con el enlace a nivel técnico procedente para la conexión. Esta es una realidad que no solo se constata en otros proyectos (como la cogeneración), sino que se pone de manifiesto con la propia respuesta de REE que figura en el expediente¹³, al detallar la multitud de accesos y conexiones concedidas tanto para almacenamientos, como para producciones de H2.

2.7. El uso compartido o adicional de una infraestructura de evacuación está permitido -como apunta de nuevo el promotor en sus alegaciones¹⁴-, sin establecer discriminaciones o diferenciaciones entre modalidades de conexión, de forma abierta a todas las posibilidades de uso compartido entre consumidores y generadores atendiendo a la literalidad del artículo 32.2 del RD 1955/2000 que lleva por título “Desarrollo de las instalaciones de conexión: “En todo caso, si las nuevas instalaciones desarrolladas fueran objeto de utilización adicional por otro consumidor **y/o** generador, el nuevo usuario contribuirá, por la parte proporcional de utilización de la capacidad de la instalación, en las inversiones (...)”.

2.8. Es decir, y como se desprende del literal citado del artículo 32.2 del RD 1955/2000, la opción de compartir infraestructura no incrementa los costes para el sistema. Al contrario, aporta una nueva demanda que ayudará a reducir los vertidos de

<https://www.miteco.gob.es/es/energia/estrategia-normativa/planificacion/planificacion-electricidad-gas/plan-desarrollo-red-transporte-energia-electrica-2021-2026.html>

¹¹ Expediente: CFT/DE/215/22 - Folio: 394

¹² La solicitud se ajusta plenamente a la Guía elaborada por REE sobre “Instalaciones conectadas a la red de transporte: requisitos mínimos de diseño y equipamiento”, en su edición 4, de junio de 2022 (Ref. DST/DSC/2019/045)

https://www.ree.es/sites/default/files/01_ACTIVIDADES/Documentos/AccesoRed/DST_DSC-2019-045_Doc_Cond_Tecnic_Conex_Terceros_RdT_Ed1_marzo_2019.pdf

¹³ Expediente: CFT/DE/215/22 - Folio: 212, 381, 382

¹⁴ Expediente: CFT/DE/215/22 - Folio: 395, 396

energía renovable y aportará recursos al sistema a través de los peajes y cargos que le sean de aplicación.

2.9. El proyecto describe que la planta de producción de hidrógeno no estará conectada directamente con el generador (ciclo combinado). Se propone una conexión a través de una instalación de enlace inmediatamente antes del transformador punto frontera con la red de transporte, es decir, la conexión para suministrarse de energía tiene lugar aguas arriba del centro de generación. Lo que evita por medios físicos que el consumidor (planta de producción de hidrógeno verde) se suministre del generador (ciclo combinado)¹⁵.

2.10. Esta realidad física es consistente y necesaria para la producción de hidrógeno con categoría “verde” ya que implica que exclusivamente se emplea energía renovable. A efectos de control y supervisión, se disponen contadores independientes para identificar los flujos de energía. Este sistema de medida -y medios técnicos oportunos inscritos en un concepto amplio de digitalización- permitirá analizar el comportamiento del uso compartido de infraestructuras de evacuación entre generación y demanda.

2.11. Sí es posible, sin embargo, que el hidrógeno verde se subministre al ciclo combinado para descarbonizar parcialmente la electricidad generada. De esta manera se contribuye a los objetivos de reducir emisiones de CO₂ y, a la vez, al de garantizar la seguridad y calidad de suministro. Esta potencialidad lo convierte en un proyecto paradigmático de interés general. Un interés económico, social, industrial y ambiental que interpela al sentido último de una regulación apropiada.

3. Análisis del Conflicto de Acceso

3.1. Análisis técnico, social y económico

La interpretación de los preceptos jurídicos debe hacerse en relación con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicados, atendiendo fundamentalmente al espíritu y la finalidad de la norma, tal como viene recordando desde hace décadas el Código Civil español (art. 3.1)¹⁶. Una exégesis en estos términos, en el ámbito competencial de esta Comisión, que es la regulación económica, debe partir de los objetivos del sector económico de que se trate, identificados por el poder público como de interés general, y del estado de la técnica aplicable. Son los parámetros anteriores los que delimitan la

¹⁵ Expediente: CFT/DE/215/22 - Folio: 3, 25

¹⁶ **Código Civil - Artículo 3.1.** Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas.

realidad social del tiempo en que la norma ha de aplicarse. No requiere especiales esfuerzos argumentales el identificar la descarbonización de la economía y la transición energética que la haga posible, sin menoscabo de la seguridad de suministro y la sostenibilidad económica, como los grandes objetivos de interés general asignados al sector eléctrico¹⁷. Concretamente, hay que señalar que el proyecto de BENORTH2 está alineado con el Plan Nacional de Energía y Clima, PNIEC, 2021-2030 que planifica en relación con el hidrógeno renovable un aumento del objetivo desde 4 GW de electrolizadores a 11 GW.

Es relevante mencionar el valor añadido del presente proyecto atendiendo a su proximidad con el ciclo combinado y, por tanto, su potencial para suministrarle moléculas libres de carbono fósil que permitan descarbonizar parcialmente la electricidad generada. De esta manera, se consigue una doble contribución a los objetivos del país y sin incrementar los costes relacionados con la conexión, al ser ésta asumida por el promotor.

Es este contexto técnico y económico el que interpela, a criterio de este consejero, a una aplicación de la norma estricta y a la vez que proteja la función última de la regulación para adaptarse a la nueva realidad de los electrolizadores para producción de hidrógeno. Sólo de esta manera se puede dar la seguridad jurídica a los agentes, minimizar los efectos negativos sobre la competencia, avanzar en la senda de la descarbonización a un mínimo coste para el consumidor -al aprovechar infraestructuras existentes-, reducir el impacto ambiental de nuevas infraestructuras energéticas y dar respuesta a las necesidades de la industria en un tiempo razonable.

¹⁷ Basta con remitirse al Acuerdo de París adoptado el 12 de diciembre de 2015, del que es parte tanto el Estado Español como la Unión Europea (UE) en la que éste se integra. En ejecución del mencionado Tratado internacional, tanto la UE como el Estado Español han adoptado normas para hacerlo efectivo. En el ámbito europeo, podemos citar, de entre las más recientes, el Reglamento (UE) 2023/857 del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de abril de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/842 sobre reducciones anuales vinculantes de las emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los Estados miembros entre 2021 y 2030 que contribuyan a la acción por el clima, con objeto de cumplir los compromisos contraídos en el marco del Acuerdo de París, y el Reglamento (UE) 2018/1999. Un Reglamento que ordena a los Estados miembros presentar actualizaciones de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC).

El PNIEC español, 2021-2030, presentado en 2020 y aceptado por la Comisión europea, ha sido actualizado por el Gobierno, revisando al alza sus objetivos, que también han sido aceptados por la Comisión (se espera una actualización durante el 2024).

<https://www.miteco.gob.es/es/prensa/pniec.html>

Visto la plena adecuación de la solicitud de BENORTH2 con la realidad social del tiempo en que hay que aplicar el artículo 44 de la LSE, lo que abona una interpretación favorable a dicha solicitud, procede examinar a continuación el espíritu y finalidad de dicha norma.

3.2. Análisis legal

El precepto considerado se inscribe en la lógica de la liberalización del sector eléctrico que se inicia a mediados de los años ochenta del siglo pasado y que, a través de diversos paquetes regulatorios europeos, se recibe en el ordenamiento de los Estados miembros. Su finalidad es coherente con una articulación del suministro eléctrico que ya no se categoriza como servicio público, de titularidad pública, sino como un servicio de interés económico general en el que se reconoce la libre iniciativa empresarial (art. 2 LSE). Un suministro en el que se distinguirá entre las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización (art. 1 LSE), en una cadena de valor interconectada pero con estatutos jurídicos distintos y personalidades jurídicas también distintas para sus titulares (art. 12 LSE). Esta articulación, orientada a la competencia, justifica que los consumidores no conecten directamente a un productor sino que, con carácter general, salvo excepciones, lo hagan a través de un comercializador y de los operadores de red. Se trata de evitar una relación directa entre consumidores y actividad de generación que, soslayando a la comercialización y a distribución/transporte, deje sin efecto un diseño de mercado y las virtualidades que el legislador ha pretendido que tenga su organización. Ese resultado, no querido por el ordenamiento, es el que pretende evitar la norma considerada (artículo 44.1.a de la LSE 24/2013).

La solicitud de BENORTH2 es una planta de producción de hidrógeno verde que requiere para funcionar, por definición, de energía eléctrica generada con fuentes renovables. Entre dichas fuentes no está el gas fósil utilizado en la central de ciclo combinado. Es obvio pues, que para el consumo de la planta que la sociedad BENORTH2 está desarrollando, se requerirá que ésta se vincule a través de un contrato de compra (como podría ser, entre otros, un contrato a largo plazo tipo *Power Purchase Agreement*, PPA) a nueva potencia renovable. Además, deberá cumplirse el requisito de temporalidad; esto es, la producción renovable y su consumo para la producción de hidrógeno se han de corresponder en el tiempo dentro de unos márgenes determinados. En definitiva, deberán cumplirse los requisitos establecidos en los actos delegados de la Comisión al efecto (a fecha de hoy, el Reglamento delegado (UE) 2023/1184 de la Comisión de 10 de febrero de 2023). Estos requisitos son pues condiciones asociadas

a la resolución favorable al derecho de acceso. Y definen, a la vez, un perímetro a la aplicación en su argumentación.

Sobre la aplicación estricta de la norma (artículo 44.1.a de la LSE 24/2013), el presente voto se basa en las alegaciones de BENORTH2¹⁸, para poner de relieve el **carácter reglado del acceso y conexión e inexistencia de previsión legal alguna que excluya la conexión de demanda en posiciones de generación** (los más representativos, sin ánimo de ser exhaustivo, serían la Directiva (UE) 2019/944 – artículo 6; la propia Ley del Sector Eléctrico – Ley 24/2013 artículo 33.2; RD 1183/2020 - artículo 8; y la Circular 12/2021 – artículo 8).

Ahondando en el espíritu de la Ley del Sector Eléctrico y en su artículo 44.1.a) este **conflicto de acceso no versa sobre la voluntad de un consumidor (producción de hidrógeno verde) de conectarse con un generador (ciclo combinado), incluida la infraestructura de evacuación, sino sobre el derecho de los agentes al acceso a redes**, uno de los objetivos fundamentales de la liberalización del mercado de la electricidad. Y de ejercer este derecho con vocación de interés general, aprovechando la infraestructura actual para reducir costes económicos y ambientales.

Por tanto, a criterio de este consejero, el artículo 44.1.a) de la LSE debe interpretarse restrictivamente y solo para prohibir que un consumidor se conecte para suministrarse directamente al productor. Es más, las propias excepciones en las que se permite la conexión de la demanda con la generación -línea directa y autoconsumo- se basan en esta interpretación de la norma.

Por lo tanto, el aspecto fundamental del conflicto que estamos analizando es el uso compartido de la infraestructura de conexión en sus distintas combinaciones (entre generadores, entre consumidores y entre generadores y consumidores). Es sobre este particular en el que debemos poner el foco de la norma. Y, al no estar el uso compartido de la infraestructura prohibido, se concluye que debe estimarse el conflicto de acceso.

En este sentido, el uso compartido de infraestructuras de evacuación del presente proyecto (a través de la instalación de enlace) no implica una conexión directa “consumo-generación”. Y para tal fin se dispone -de acuerdo con lo expresado en el apartado 2.9 del presente Voto Particular - de medios técnicos para evitar el consumo

¹⁸ Expediente: CFT/DE/215/22 - Folio: 404

directo, así como de equipos para la medida independiente del consumo y de la generación.

A mayor abundamiento, es necesario hacer constar la realidad técnica y legal de la cogeneración, según la cual, se comparte infraestructura entre la generación y la demanda (incluyendo cuando son sujetos independientes y entre los que no medie contrato de suministro). Esta constatación es la prueba fáctica de que el artículo 44.1.a) solo puede aplicarse para denegar acceso y conexión cuando existe suministro directo entre el generador y el consumidor. Extremo que, se reitera, no sucede en el conflicto objeto de análisis. Otros ejemplos técnica y legamente vigentes son los almacenamientos *stand-alone*, donde de nuevo se comparte infraestructura.

Se trata, por lo tanto, de no discriminar entre usuarios o categorías de usuarios de las redes en la aplicación del mencionado artículo 44.1.a); discriminación que sería contraria a la norma (LSE - artículo 30.s; Directiva (UE) 2019/944 de 5 de junio de 2019 – artículo 6) y con clara afectación a la competencia.

Por otro lado, la propia Circular de Acceso y Conexión [de la generación] 1/2021 de la CNMC¹⁹, sirve de fundamento al presente voto particular cuando en su “Artículo 8 *Motivos de denegación y revocación de los permisos [de acceso y conexión]*” apartado primero, afirma que *“el permiso de acceso solo podrá ser denegado por la falta de capacidad de acceso. Esta denegación deberá ser motivada con base a los criterios establecidos en el anexo I de la presente Circular”*. Es importante mencionar que dicho “Anexo I” indica que *“(…) para determinar la capacidad de acceso (…) debe realizarse un estudio específico en dicho punto de conexión (…) considerando las instalaciones de generación y de consumo conectadas (…) tanto en este punto de conexión como en los restantes nudos de la red (…)”*. De lo anterior se deduce que la **propia literalidad de la Circular prevé la simultaneidad de generación y consumo en un mismo punto de conexión.**

No es ocioso recordar que la Circular de Acceso y Conexión de la demanda, actualmente en procedimiento de aprobación y en su versión de información pública²⁰, indica que *“la circular busca dotar al marco normativo vigente de un tratamiento homogéneo, con principios claros y bien definidos en el acceso y la conexión a las redes de electricidad*

¹⁹ <https://www.cnmc.es/expedientes/cirde00119-1>

²⁰ <https://www.cnmc.es/consultas-publicas/energia/circular-metodologia-acceso-y-conexion-energia-electrica>

para distribuidores y consumidores, fomentando la seguridad del sistema (...) y la calidad de servicio. De esta forma, se pretende maximizar la utilización de las redes ya existentes, con optimización del aprovechamiento de las instalaciones de conexión, facilitando de este modo el desarrollo racional de las redes y minimizando los posibles impactos ambientales”.

En definitiva, se está **discutiendo sobre el derecho de los agentes al acceso a redes** y de ejercer este derecho con vocación de interés general, aprovechando infraestructura actual para reducir costes económicos y ambientales. Y este derecho se fundamenta, como elemento central, en la disponibilidad de capacidad²¹ en el nodo de conexión y en el uso compartido de infraestructuras.

4. Conclusión

El consejero Josep M Salas fundamenta su voto en el sentido último de la Regulación, entendida como función que se expresa jurídicamente pero que no es sólo jurídica²²; una función que se concreta en la resolución del presente conflicto de acceso, la cual debe poder ser explicada a la sociedad y responder a la necesaria modernización del sistema eléctrico, manteniendo la calidad y seguridad de suministro, facilitando el aprovechamiento inmediato de infraestructura de red existente -si ésta dispone de capacidad- a un mínimo coste para el consumidor y para el conjunto de la sociedad, minimizando el impacto ambiental y, simultáneamente, aportando la seguridad jurídica necesaria para el desarrollo de la actividad regulada y del conjunto de la economía.

El presente expediente es un ejemplo de los retos que la regulación -en sentido amplio- tiene para adecuarse en tiempo y forma a las necesidades cambiantes del sector energético por motivo de la evolución de la técnica. Almacenamiento, hidrógeno, digitalización, entre otros, interpelan a los distintos agentes a adaptarse para lograr la

²¹ Directiva (UE) 2019/944 de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE establece en su artículo 6 que “El gestor de la red de transporte o de distribución podrá denegar el acceso **en caso de que no se disponga de la capacidad necesaria**. La denegación se motivará debidamente (...) y deberá basarse en criterios objetivos y justificados desde el punto de vista técnico y económico (...)”

²² Castiella, Iñigo del Guayo. 2017. Regulación. Madrid: Marcial Pons, 2017. págs. 21-22. (...) *el concepto de regulación es eminentemente interdisciplinar, porque es de naturaleza política, económica, técnica, moral, sociológica y jurídica. La regulación es de condición dinámica y evolutiva, dada la apertura e interacción de los diferentes sistemas a los que pertenecen las actividades reguladas, como el sistema jurídico. (...)* “, y añade, “(...) La complejidad de lo regulatorio deriva de la necesidad de que el Derecho sea permeable a las influencias de los sistemas que disciplina, de forma que se acepte que, si el Derecho puede cambiar las cosas, éstas también pueden y deben el Derecho, en base al principio de reflexividad”.

finalidad última de adecuar el sistema energético a la senda de la descarbonización y a la seguridad de suministro a un mínimo coste para el consumidor. Por este motivo, la agilización de procedimientos como la planificación de redes o los criterios de retribución de las actividades reguladas han de ser capaces de aunar la necesaria seguridad jurídica a la necesidad de aprovechar las eficiencias de la técnica en aras del interés general y contribuir al bien común.

Atendiendo a la realidad técnica del proyecto analizado y en base a **que existe capacidad disponible en el nudo Amorebieta 400kV, se concluye que compartir la infraestructura de conexión** -como pretende el promotor BENORTH2- **no supone una conexión directa con una planta de generación a efectos de suministro y que, por tanto, no vulnera el artículo 44.1 de la LSE. Este uso compartido de la infraestructura para producción de hidrógeno verde está condicionada al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento delegado (UE) 2023/1184 de la Comisión de 10 de febrero de 2023.**

Debido a la no vulneración del artículo 44.1. de la LSE, a criterio de este consejero, ya no aplica la valoración cronológicamente posterior, del artículo 6.6.a del RDL 1183/2020.

En consecuencia, el consejero que suscribe este voto particular concluye que **sí debe estimarse el conflicto de acceso** a la red de transporte en el Nudo de Amorebieta 400kV **planteado por BENORTH2** del proyecto de producción de hidrógeno verde.