

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA TITULARIDAD DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A., PLANTEADO POR IBERDROLA CLIENTES, S.A. EN RELACIÓN CON UNA SOLICITUD DE ACCESO Y CONEXIÓN PARA CONSUMO DE UNA INSTALACIÓN DE PRODUCCIÓN DE AMONIACO VERDE DENOMINADA PLANTA NH3 VERDE PALOS DE LA FRONTERA, ASOCIADA EN RÉGIMEN DE AUTOCONSUMO DE EXCEDENTES CON LA PLANTA FOTOVOLTAICA RIVERA Y CONEXIÓN EN LA SUBESTACIÓN PALOS 220 KV

CFT/DE/082/24

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 12 de diciembre de 2024.

Vista la solicitud de IBERDROLA CLIENTES, S.A. por la que plantea un conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica 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 la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

Con fecha 6 de marzo de 2024 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de la representación legal de la sociedad IBERDROLA CLIENTES, S.A. (IDE CLIENTES) por el que se plantea un conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica propiedad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. (REE) en relación con la falta de contestación a una solicitud de acceso y conexión para

consumo de una instalación de producción de amoníaco verde denominada Planta NH₃ Verde Palos de la Frontera, asociada en régimen de autoconsumo de excedentes con la planta fotovoltaica Rivera y conexión en la subestación PALOS 220 kV.

La representación legal de IDE CLIENTES expone en su escrito los siguientes hechos y fundamentos:

- Está promoviendo la instalación de generación de amoníaco verde denominada “PLANTA NH₃ VERDE PALOS DE LA FRONTERA” en el término municipal de Palos de la Frontera (Huelva) con un consumo eléctrico de 237 MW, asociada en régimen de autoconsumo con excedentes con la Planta Fotovoltaica Rivera, titularidad de IBERDROLA RENOVABLES ANDALUCÍA, S.A. y conexión en la subestación PALOS 220 KV.
- En fecha 14 de abril de 2023, formalizó solicitud de permiso de acceso y conexión para el citado Proyecto (237 MW) ante el Gestor de la Red de Transporte.
- Tras mediar un requerimiento de subsanación de la solicitud de acceso, que fue debidamente cumplimentado en tiempo y forma, mediante comunicación de fecha 27 de junio de 2023 el Gestor de la RdT informaba a IBERDROLA CLIENTES tras una consulta sobre el estado de tramitación de la solicitud, sobre la admisión a trámite de ésta con fecha de prelación temporal 24 de mayo de 2023.
- Habiendo transcurrido desde el 24 de mayo de 2023 -fecha de admisión a trámite- hasta la fecha de interposición del presente conflicto de acceso aproximadamente nueve meses, excediéndose sobradamente el plazo legal de sesenta días para emitir la propuesta previa por parte de REE, sin que se haya tenido respuesta pese a los múltiples e infructuosos requerimientos realizados al respecto, entiende que dicha actuación, en lo que parece una paralización impropia y *extra legem* del procedimiento de acceso y conexión, no es conforme a Derecho, por contravenir la normativa sobre acceso y conexión vigente al tiempo de presentarse la solicitud, lo que deja al solicitante en la más absoluta indefensión.
- Es intención de IBERDROLA CLIENTES y de IBERDROLA RENOVABLES que la PLANTA NH₃ VERDE PALOS DE LA FRONTERA se alimente, en régimen de autoconsumo con excedentes, de la Planta Fotovoltaica Rivera y que la interconexión a la red de transporte de la PLANTA NH₃ VERDE PALOS DE LA FRONTERA se realice mediante el uso compartido de las infraestructuras de conexión de IBERDROLA RENOVABLES, para lo cual ambas sociedades han suscrito un acuerdo que recoge las condiciones en que dicho uso compartido se va a producir, que ha sido remitido a REE.
- No ha recibido denegación formal alguna de su solicitud de acceso ni informe justificativo de tal denegación, tampoco se ha comunicado por el gestor de la RdT suspensión alguna en el procedimiento de acceso y conexión, sino que simplemente, y por motivos que desconoce el solicitante, se ha producido *de facto* una paralización del expediente que no parece responder a ninguno de los supuestos contemplados en la normativa de aplicación ni obedecer a justificación razonable alguna. Frente a dicha paralización impropia que

- conlleva procedimentalmente la ausencia de remisión de propuesta previa en el plazo legalmente establecido, se interpone el presente conflicto.
- Tras la publicación y entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, dirigió un escrito de alegaciones de fecha 29 de enero de 2024 a REE, en virtud del cual refería todo lo acontecido respecto a la tramitación el Proyecto, suplicando que, en aras de la seguridad jurídica y en aplicación del principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales, así como en aplicación del procedimiento previsto en el RD 1183/2020, procediese REE, a la mayor brevedad, a la resolución de su Solicitud, sirviéndose para ello de los criterios y normas vigentes en la fecha de inicio del procedimiento de acceso y conexión, no aplicando por consiguiente las disposiciones del RDL 8/2023 a su solicitud, y otorgando a IBERDROLA CLIENTES el permiso de acceso y conexión solicitado, correspondiente a 237 MW de capacidad de autoconsumo.

Tras exponer los fundamentos jurídicos que considera de aplicación, IDE CLIENTES concluye su escrito de interposición solicitando que (i) Se retrotraigan las actuaciones a fin de que se tramite la solicitud de acceso teniendo en cuenta como fecha de admisión a trámite el 24 de mayo de 2023, aplicándose debidamente el principio de prelación temporal. (ii) Se resuelva la solicitud de acceso asignando la capacidad que corresponda considerando los proyectos con acceso comunicado y habiendo resuelto efectivamente las solicitudes de acceso y conexión anteriores, y en todo caso justificando debidamente tal resolución, calculado al tiempo en que debió evaluarse la solicitud. (iii) Se resuelva la solicitud de acceso de acuerdo con el régimen jurídico y procedimiento vigentes al momento en que el gestor de la RdT debió emitir la propuesta previa o la denegación del acceso, declarándose expresamente la no aplicación retroactiva de las disposiciones del RDL 8/2023 a la solicitud. (iv) Se inste a REE a que emita el permiso de acceso de acceso y conexión para consumo realizada por el solicitante, conforme a los pronunciamientos anteriores.

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

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

A la vista de la solicitud, y concluida la existencia de un conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica, la Directora de Energía de la CNMC mediante escritos de 3 de abril de 2024, procedió a comunicar a IDE CLIENTES 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 (Ley 39/2015).

Asimismo, se dio traslado a REE del escrito presentado por la solicitante, concediéndose un plazo de diez días para formular alegaciones y aportar los documentos que estimase convenientes en relación con el objeto del conflicto.

TERCERO. Información complementaria remitida por IDE CLIENTES en relación con el objeto del conflicto

Mediante documento con entrada en el Registro de la CNMC en fecha 11 de abril de 2024, IDE CLIENTES trasladó a esta Comisión la siguiente información y alegaciones, en relación con el objeto del conflicto:

- Con posterioridad a la presentación del conflicto de acceso, con fecha 12 de marzo de 2024 le ha sido notificada la Propuesta Previa de acceso con referencia de REE DDS.DAR.24_0965, que adjunta.
- La Propuesta Previa no es conforme a derecho pues, entre otras cuestiones, se formula de acuerdo con el régimen jurídico del RDL 8/2023, no aplicable a la Solicitud de IDE CLIENTES.
- Va a solicitar la revisión de la propuesta previa próximamente de conformidad con lo establecido en el artículo 14.3 del Real Decreto 1183/2020, de lo que informará puntualmente a la CNMC.
- La Propuesta Previa debió haberse remitido, para cumplir el plazo legalmente establecido, el pasado 17 de agosto de 2023 y, sin embargo, se ha remitido, extemporáneamente, el día 12 de marzo de 2024, esto es, casi con siete meses de retraso.
- La Propuesta Previa emitida extemporáneamente el pasado 12 de marzo de 2024 aplica indebidamente los criterios establecidos en el RDL 8/2023 (que modificaron y completaron el régimen jurídico para las solicitudes de consumo del RD 1183/2020) pues, de haberse resuelto en el plazo legalmente previsto, las limitaciones que en dicho nuevo régimen jurídico se establecen no hubieran sido de aplicación, sencillamente, porque no estaban en vigor.
- Esta cuestión es obviada por REE, cuando señala que *“pese a que la petición de IBERDROLA CLIENTES, S.A. es anterior al mencionado RDL 8/2023, debe estarse al criterio establecido en el mismo, debiéndose, por tanto, establecer un ajuste al 50% de la capacidad de generación de la instalación, es decir, 150 MW”*. Sin embargo, no señala que la Propuesta Previa debió resolverse en el mes de agosto de 2023, fecha en la que no estaba en vigor el RDL 8/2023.
- El cumplimiento estricto del plazo de comunicación del resultado de la evaluación es determinante para evitar que se produzca una vulneración del derecho de acceso, más aún cuando la capacidad disponible en cada punto de conexión se va modificando. También, como es evidente, evita inseguridad jurídica en relación con la fijación del régimen normativo aplicable, ya que retrasos injustificados en la tramitación del procedimiento, como es el caso, pueden coincidir con cambios normativos que perjudiquen los legítimos intereses de los solicitantes.

Tras exponer los restantes fundamentos jurídicos que considera de aplicación a la emisión de la Propuesta Previa de acceso por parte de REE, IDE CLIENTES concluye solicitando la ampliación del objeto del conflicto, en los siguientes términos, (v) Se declare nula la Propuesta Previa impugnada de 12 de marzo de 2024. (vi) Se resuelva la solicitud de acceso de IDE CLIENTES y se dicte una nueva Propuesta Previa de acuerdo con el régimen jurídico y procedimiento

vigentes al momento en que el gestor de la RdT debió emitir la propuesta previa, declarándose expresamente la no aplicación retroactiva de las disposiciones del RDL 8/2023 a la Solicitud, otorgando la totalidad de la capacidad solicitada.

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

CUARTO. Alegaciones de REE

Mediante documento con entrada en el Registro de la CNMC en fecha 24 de abril de 2024, REE presentó las siguientes alegaciones, recogidas de forma resumida:

- No ha sido hasta el 13/03/2024, con posterioridad a la presentación del presente conflicto, cuando ha procedido a contestar a la solicitud de acceso, emitiendo propuesta previa favorable a la instalación de demanda, aunque ajustada al 50% de la capacidad de acceso de la instalación de generación, en aplicación de lo establecido en el artículo 31 punto Uno del RD-I 8/2023.
- Como continuación a lo anterior, en fecha 23/04/2024 IDE CLIENTES ha solicitado revisión de la propuesta previa, procediendo REE en fecha 24/04/2024 a suspender su contestación, estado que se mantendrá hasta la resolución del presente conflicto o hasta la comunicación en otro sentido por parte de la Comisión.
- Tras exponer los argumentos que considera de aplicación, sostiene que, si bien no se impide que los autoconsumidores (que consumen energía de la red y en su caso vierten a ella los excedentes de su generación asociada) se conecten a posiciones planificadas para la generación, no se regula explícitamente en qué condiciones. Sin perjuicio de lo anterior, entiende que la interpretación de la normativa que regula la planificación de la red de transporte llevaría a concluir que no pueden otorgarse accesos para consumo en posiciones de generación cuando el consumo que se pretende cambia de facto y de forma sustancial la naturaleza de la posición.
- La normativa no aclara si es posible, sin más, denegar el acceso de un consumidor a un elemento de la red de transporte planificado para generación y, hasta la publicación del RDI 8/2023, nada se disponía 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/o conexión únicamente podría producirse por las causas establecidas normativamente de acuerdo con el artículo 33.2 de la LSE.
- En cualquier caso, aun cuando se llegara a la conclusión de que sí es posible el acceso o conexión de un consumidor a un elemento de la red de transporte planificado para generación, desde la visión de REE se estima que en ningún caso debería llegar a desnaturalizar la función primordial para la que la posición ha sido prevista (en este caso, para generación). Es decir, a la vista del carácter vinculante de las condiciones técnicas de la Planificación, entiende que no puede admitirse que se modifique por esa vía (concesión de accesos para consumo) la naturaleza de las posiciones planificadas de la red

de transporte y, como consecuencia de la tramitación de estos permisos, puntos de conexión orientados a “generación” pasen a tener consideración de “consumo”, infringiendo en última instancia el carácter vinculante de la planificación. A este respecto, concluye que la alteración de la naturaleza de una posición planificada para evacuación de generación para ser utilizada para el suministro eléctrico de una instalación de consumo, no puede ser de tal magnitud que suponga que, por instrumento no previsto, se altere la finalidad definida para dicha posición en la planificación eléctrica.

- En este sentido, el valor mínimo que se establece en el RDI 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, como así lo ha incluido precisa y posteriormente el RDI 8/2023.
- Tiene gran relevancia para REE el compromiso ligado a la seguridad de suministro que supone el otorgamiento de valores de capacidad de acceso para consumo superiores a dicho límite, lo cual requiere, a su juicio, su estudio en el ámbito de la planificación de la red de transporte. Así, la habilitación, en su caso, de una posición para el suministro de una instalación de consumo contará con una evaluación previa de las necesidades de la red de transporte de energía eléctrica para garantizar la continuidad y seguridad del suministro teniendo en cuenta la nueva instalación de consumo.
- En relación con el retraso en la contestación a la solicitud de acceso, alega que, teniendo en cuenta la normativa de aplicación y el vacío legal existente en aquel momento, no remitió contestación a la solicitud cursada por IDE CLIENTES debido a que la normativa no regulaba expresamente si era admisible esta modalidad de solicitud de acceso para un consumo del tamaño solicitado. A este respecto, 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 237 MW de potencia en una posición destinada a la evacuación de la energía producida por instalaciones de generación y almacenamiento.
- Menciona que la solicitud 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, siendo 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.

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

Por lo expuesto, concluye solicitando que se dicte Resolución por la que desestime el conflicto de acceso planteado, confirmando las actuaciones de REE.

QUINTO. Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante oficios de la Directora de Energía de 6 de mayo 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.

Mediante documento con entrada en el Registro de la CNMC en fecha 20 de mayo de 2024, IDE CLIENTES presentó las siguientes alegaciones en el marco del trámite de audiencia, recogidas de forma resumida:

- Desde el punto de vista regulatorio, la Disposición Adicional 13^a del RD 1955/2000 ya prevé el uso compartido de las instalaciones de conexión por parte de generadores y consumidores, y, por ende, el uso compartido por parte de generadores y consumidores del punto de conexión (posición) en la Red de Transporte. Además, la posición Palos 220 kV tiene una finalidad de generación/almacenamiento en la Planificación 2021-2026, por lo que en la Planificación 2021-2026 ya está previsto que dicha posición pueda tener una función de suministro de consumo dado que las instalaciones de almacenamiento de energía “stand-alone” que puedan obtener permiso de acceso y conexión en dicha posición necesitarán de un permiso de consumo para poder absorber energía de la red y llevar a cabo su operación.
- La argumentación de REE no encuentra amparo legal alguno, pues la normativa que estaba en vigor cuando se realizó la solicitud de autoconsumo (14 de abril de 2023), cuando se consideró completa (24 de mayo de 2023) y cuando venció el plazo para emitir a Propuesta Previa (17 de agosto de 2023), establecía en el artículo 11.1 del RD 1183/2020, que una vez admitida a trámite la solicitud, el gestor de la red donde se haya solicitado el acceso deberá valorar la existencia de capacidad de acceso, de acuerdo con los criterios que a los efectos sean establecidos por la CNMC, de conformidad con lo previsto en el artículo 33.11 de la LSE. Admitida una solicitud de autoconsumo en una posición planificada, no existen razones para valorar otros factores, tales como la “*naturaleza de la posición*” según pretende REE para denegar el permiso. Es decir, la normativa relativa a las instalaciones de autoconsumo está perfectamente definida en la regulación y no es causa limitante la que pretende REE.
- La normativa aplicable establecía claramente que la denegación de permisos solo puede producirse por falta de capacidad e IDE CLIENTES realizó una solicitud completa y correcta a una posición planificada de la Red de Transporte, sin que las disquisiciones teóricas sobre la supuesta

- diferenciación de naturaleza de las posiciones tenga sentido alguno a la vista de la regulación vigente actualmente y, lo que es más importante, a fecha en que debió resolverse sobre la solicitud.
- El artículo 8 del RDL 6/2022 hace referencia a la liberación del 10% de capacidad reservada para concursos, siendo concedidas siempre y cuando las instalaciones que la soliciten: (i) se asocien a una modalidad de autoconsumo y (ii) el cociente entre la potencia contratada en el periodo P1 (periodo punta) y la potencia de generación instalada sea al menos 0,5. Siendo por tanto un requerimiento mínimo y no un limitante máximo, no siendo de aplicación la referencia al RDL 6/2022 como justificación para aplicar una limitación de capacidad a la solicitud de IDE CLIENTES. Es decir, no se está poniendo ningún límite máximo a la capacidad de consumo que puede ser otorgado en una solicitud de autoconsumo en una posición de generación. Solo se establece un límite mínimo.
 - El régimen transitorio del RDL 8/2023 no regula supuestos como el que nos ocupa: instalaciones con permiso solicitado en tramitación antes de la entrada en vigor del RDL y que debían haber concluido, de haberse cumplido el procedimiento establecido, antes de la publicación de la norma. Razón por la cual, rige el principio de no retroactividad de las normas.
 - La normativa es clara, antes de la entrada en vigor del RD 8/2023 no había limitación alguna al otorgamiento de capacidad para consumo en solicitudes de esta naturaleza, por lo tanto al no existir en el momento de cursar la solicitud limitación alguna esta debió otorgarse por la totalidad de la capacidad solicitada. En ese momento, y con la regulación que estaba en vigor, solo podía denegarse la solicitud por falta de capacidad y ese no es el caso que nos ocupa.

Mediante documento con entrada en el Registro de la CNMC en fecha 27 de mayo de 2024, REE presentó alegaciones en el marco del trámite de audiencia, señalando que:

“Con objeto de aportar a esa Comisión la información más actualizada disponible en Red Eléctrica que pudiera ser relevante para la resolución del presente conflicto, ponemos en conocimiento de esa CNMC que con fecha 7 de mayo de 2024, la sociedad IBERDROLA CLIENTES, S.A. ha cursado una nueva solicitud para la obtención de los permisos de acceso y conexión en el nudo Palos 220 kV, para su instalación de consumo “Planta NH3 Verde Palos de la Frontera” de 300 MW de capacidad de acceso, objeto del presente conflicto.

La conexión de dicha instalación se ha solicitado en la nueva posición planificada de la subestación Palos 220 kV, destinada a la conexión directamente a la red de transporte de un nuevo consumidor, actuación recogida en la modificación de aspectos puntuales de la planificación de la red de transporte.

[...]

Esta solicitud se encuentra en análisis por parte de Red Eléctrica, habiéndose asimismo publicado en nuestra web en cumplimiento de lo establecido en el apartado 1 del artículo 20 quater del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.”

SEXTO. Traslado de alegaciones a IDE CLIENTES

Mediante oficio de fecha 24 de julio de 2024, se trasladó a IDE CLIENTES el escrito de alegaciones de REE de 27 de mayo de 2024 antes referido, con el fin de que alegase al respecto lo que a su derecho conviniera.

Mediante escrito con entrada en el Registro de la CNMC en fecha 6 de agosto de 2024, IDE CLIENTES presentó las siguientes alegaciones, aquí resumidas:

- Con fecha 7 de mayo de 2024, formalizó una nueva solicitud de permiso de acceso y conexión en la nueva posición de consumo para la segunda fase del Proyecto “PLANTA NH 3 VERDE PALOS DE LA FRONTERA” (300 MW) ante el Gestor de RdT.
- Está promoviendo, en dos fases perfectamente diferenciadas, su Proyecto, con un consumo eléctrico para la primera fase de 237 MW, y un consumo, para una segunda fase, de 300 MW.
- Para poder desarrollar las dos fases del Proyecto, ha tramitado dos solicitudes de permiso de acceso y conexión distintas, la primera solicitud referente a una instalación de autoconsumo en posición de generación con expediente AUT-20530-23 con una capacidad de 237 MW, objeto del presente conflicto de acceso y una segunda solicitud, esta vez de demanda, completamente independiente, en otra posición distinta, de consumo/demanda, de capacidad 300 MW con expediente DEA-30179-24 y ajena al objeto del conflicto de acceso que nos ocupa. Se trata, por consiguiente, de dos solicitudes y dos expedientes y procedimientos completamente diferenciados y perfectamente independientes, que corresponden a las dos fases de un mismo proyecto y que se realizan en posiciones de la RdT de diferente naturaleza, una de generación y otra de consumo, sin que quepa la menor duda de ello, al encontrarse en tramitación, además, bajo expedientes distintos.

IDE CLIENTES concluye su escrito de alegaciones solicitando que se continúe con la tramitación completa del presente conflicto de acceso hasta obtener resolución que ponga fin al procedimiento administrativo de referencia CFT/DE/082/24 y reiterando lo ya solicitado en su escrito de 11 de abril de 2024 (antecedente de hecho tercero).

SÉPTIMO. 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Existencia de un 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. Delimitación del objeto del conflicto

En relación con la delimitación del objeto del conflicto, es preciso señalar que IDE CLIENTES lo interpuso inicialmente contra la falta de contestación de REE

a su solicitud de acceso admitida a trámite en fecha 24 de mayo de 2023, según consta en los antecedentes.

Posteriormente, mediante escrito con entrada en el Registro de la CNMC en fecha 11 de abril de 2024, IDE CLIENTES trasladó a esta Comisión que, con fecha 12 de marzo de 2024, le había sido notificada la Propuesta Previa de acceso con referencia de REE DDS.DAR.24_0965 (folios 130 a 136 del expediente), con el título *“Comunicación de propuesta previa de acceso y conexión para alimentación de demanda para realizar autoconsumo con conexión en posiciones de generación de la red de transporte en la subestación PALOS 220 kV que cuenta previamente con permisos de acceso de generación”*.

Dicha circunstancia ha sido corroborada por las alegaciones de REE presentadas en fecha 24 de abril de 2024, aportando así mismo el documento de su referencia DDS.DAR.24_0965 (folios 183 a 189 del expediente), resultando indiferente a los efectos de resolución del presente conflicto que dicho documento fuese puesto a disposición del promotor el día 12 ó 13 de marzo de 2024, según la mínima discrepancia de fechas aportadas por ambas sociedades interesadas.

En consecuencia, constituye el objeto del presente conflicto el conjunto de pretensiones expresadas sobre el contenido de la Propuesta Previa de REE emitida en contestación a la solicitud de acceso y conexión de IDE CLIENTES admitida a trámite en fecha 24 de mayo de 2023, en cuanto dicha contestación viene en definitiva a cubrir la pretensión inicial del promotor expresada en su escrito de interposición de conflicto de 6 de marzo de 2024 en relación con que aquélla se exigiera precisamente a REE, habiéndose presentado según consta con anterioridad a la emisión de la citada Propuesta Previa.

Ello, dicho sin perjuicio del análisis y consecuencias del retraso en la emisión de dicha Propuesta Previa por parte de REE, según se expone en el siguiente fundamento jurídico.

Así mismo, es preciso señalar que el objeto del presente conflicto es absolutamente ajeno a la segunda fase del Proyecto puesta de manifiesto por REE en su escrito de alegaciones de 27 de mayo de 2024 (antecedente de hecho quinto). Según consta manifestado por IDE CLIENTES, este promotor ha tramitado dos solicitudes de permiso de acceso y conexión distintas, la primera solicitud referente a una instalación de autoconsumo en posición de generación con expediente AUT-20530-23 con una capacidad de 237MW -primer antecedente del objeto del presente conflicto de acceso- y una segunda solicitud, esta vez de demanda, completamente independiente, en otra posición distinta, de consumo/demanda, de capacidad 300MW con expediente DEA-30179-24 y, en consecuencia, por consiguiente y como queda dicho ajena al objeto del conflicto de acceso que nos ocupa.

CUARTO. Consideraciones sobre el objeto del conflicto

Delimitado el objeto del presente conflicto conforme queda expuesto, procede a continuación examinar el conjunto de circunstancias concurrentes y su proyección sobre el contenido de la denominada “*Comunicación de propuesta previa de acceso y conexión para alimentación de demanda para realizar autoconsumo con conexión en posiciones de generación de la red de transporte en la subestación PALOS 220 kV que cuenta previamente con permisos de acceso de generación*”, documento de REE de fecha 12 de marzo de 2024 y su referencia DDS.DAR.24_0965.

Para ello, es preciso partir de la consideración de las fechas relevantes a los efectos de la resolución del conflicto, en cuanto vienen a determinar el régimen jurídico aplicable en cada momento, según se motivará a continuación.

La secuencia cronológica de los hechos a considerar es la siguiente, en lo que aquí interesa:

- En fecha 14 de abril de 2023, IDE CLIENTES formalizó solicitud de permiso de acceso y conexión para el Proyecto (237 MW) ante el Gestor de la Red de Transporte REE, solicitud que se tramitó con el número de expediente AUT-20530-23.
- En fecha 4 de mayo de 2023, REE procedió a la emisión de un requerimiento de subsanación, el cual fue respondido el 24 de mayo de 2023 por parte de IDE CLIENTES, pasando REE en dicha fecha a considerar la solicitud como completa.
- Tras sucesivos requerimientos por parte de IDE CLIENTES para que REE emitiera la correspondiente propuesta previa y ante la falta de contestación, en fecha 6 de marzo de 2024 interpuso conflicto de acceso ante esta Comisión, solicitando esencialmente que se retrotrajeran las actuaciones a fin de que se tramitase la solicitud de acceso teniendo en cuenta como fecha de admisión a trámite el 24 de mayo de 2023, aplicándose debidamente el principio de prelación temporal y que se resolviera la solicitud de acceso asignando la capacidad que correspondiera considerando los proyectos con acceso comunicado y habiendo resuelto efectivamente las solicitudes de acceso y conexión anteriores, y en todo caso justificando debidamente tal resolución, calculado al tiempo en que debió evaluarse la solicitud.
- Con fecha 12 de marzo de 2024, REE procedió a contestar a la solicitud de acceso de IDE CLIENTES de 14 de abril de 2023, emitiendo propuesta previa favorable a la instalación de demanda, aunque ajustada al 50% de la capacidad de acceso de la instalación de generación (es decir, 150 MW frente a los 237 MW solicitados), en aplicación de lo establecido en el artículo 31.1 del 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), por el que se añade en ese sentido un nuevo apartado 9 en el artículo 6 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (RD 1183/2020).

Sentada la anterior cronología de hechos, es preciso considerar lo establecido en el artículo 13.1 d) del RD 1183/2020, en cuanto establece un plazo máximo de sesenta días para la remisión de la propuesta previa de acceso y conexión por parte del gestor de red, contado desde la fecha en que la solicitud de acceso se considere admitida a trámite, para las instalaciones cuyo punto de conexión sea con la red de transporte, como es el caso.

En consecuencia, REE disponía de un plazo de sesenta días para la remisión de la propuesta previa a IDE CLIENTES, contados desde el día 24 de mayo de 2023, fecha de admisión a trámite de la solicitud de acceso para el proyecto en cuestión.

Es decir, que el plazo máximo normativamente establecido concluyó en fecha 17 de agosto de 2023, resultando constatado que REE incumplió dicho plazo al emitir su propuesta previa en fecha 12 de marzo de 2024; esto es, excediendo en ciento cuarenta días hábiles el plazo normativamente establecido, tal y como destaca en sus alegaciones IDE CLIENTES.

Esta Comisión ya ha tenido ocasión de manifestarse sobre las consecuencias del incumplimiento de los plazos establecidos para la remisión de la propuesta previa de acceso y conexión por parte del gestor de red. Por todas, se citan aquí las Resoluciones de esta Sala de los conflictos de referencia CFT/DE/242/22 y CFT/DE/172/23, en cuyos fundamentos se expone que el cumplimiento puntual de los plazos es relevante para evitar que se produzca una vulneración del derecho de acceso, más aún cuando la capacidad disponible en cada punto de conexión es dinámica y cambiante y se ve afectada por la capacidad detráida en el mismo punto de conexión y en su red de influencia motivada por la conexión de las instalaciones, la concesión de los permisos de acceso y las solicitudes de acceso con mejor prelación temporal que aún están pendientes de resolución. En este sentido, se señala en esas Resoluciones que el incumplimiento de dichos plazos constituye una dilatación no justificada del procedimiento de acceso y conexión, convirtiendo lo que se justifica como garantía en una auténtica traba y, por tanto, en una lesión del derecho de acceso.

En el presente caso, concurre además una circunstancia adicional de extraordinaria relevancia, al pretender aplicar REE a la solicitud de acceso de IDE CLIENTES una limitación de capacidad dimanante de una norma cuya entrada en vigor en fecha 28 de diciembre de 2023, se produjo ya vencido el plazo máximo de remisión de la propuesta previa (17 de agosto de 2023, como queda dicho).

En efecto, el RD-I 8/2023 introdujo un apartado 9 en el artículo 6 del RD 1183/2020, en cuya virtud 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.

Considerando que la capacidad de acceso de la instalación de generación asociada al autoconsumo objeto de este conflicto es de 300 MW, la aplicación de la citada limitación supone que la instalación de autoconsumo con conexión en red de transporte no podrá tener una capacidad superior a 150 MW, que es precisamente la capacidad concedida al proyecto en la Propuesta Previa remitida por REE en fecha 12 de marzo de 2024, doscientos días hábiles después de que la solicitud de acceso de IDE CLIENTES fuese admitida a trámite.

Al respecto y en primer lugar, cumple señalar que el fundamento jurídico sexto de la Resolución de esta Sala de 29 de mayo de 2024 (CFT/DE/042/24) ya motiva que *“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”*.

Por tanto, procede rechazar la alegación de REE respecto de la pretendida justificación del retraso en la emisión de su Propuesta Previa, en cuanto pretende sostener que teniendo en cuenta la normativa de aplicación y el supuesto vacío legal existente en aquel momento, no remitió contestación a la solicitud cursada por IDE CLIENTES debido a que la normativa no regulaba expresamente si era admisible tal modalidad de solicitud de acceso para un consumo del tamaño solicitado.

En segundo lugar, corresponde desestimar la alegación de REE sobre aplicación retroactiva de la limitación establecida en el nuevo apartado 9 del artículo 6 del RD 1183/2020, introducido por el RD-I 8/2023, en cuanto pretende sostener que *“no ha sido hasta el 13/03/2024, con posterioridad a la presentación del presente conflicto, cuando ha procedido a contestar a la solicitud de acceso, emitiendo propuesta previa favorable a la instalación de demanda, aunque ajustada al 50% de la capacidad de acceso de la instalación de generación, en aplicación de lo establecido en el artículo 31 punto Uno del RDI 8/2023”*. Ello, basándose en que *“pese a que la petición de IBERDROLA CLIENTES, S.A. es anterior al mencionado RDL 8/2023, debe estarse al criterio establecido en el mismo, debiéndose, por tanto, establecer un ajuste al 50% de la capacidad de generación de la instalación, es decir, 150 MW”*.

Al respecto y según alega IDE CLIENTES de contrario, ha de considerarse que el régimen transitorio regulado en el RD-I 8/2023 nada establece sobre la limitación establecida en su artículo 31 (que añade un nuevo apartado al artículo 6 del RD 1183/2020), respecto de la limitación del 50 % de la capacidad de acceso de la instalación de generación en relación con el permiso de acceso de demanda, por lo que dicho precepto no puede ser de aplicación a las solicitudes

en curso en el momento de entrada en vigor de la nueva regulación, como es el caso, pues, de haberlo querido, el legislador hubiese incluido esa limitación expresamente en alguna de las disposiciones transitorias de la norma con rango de ley, cosa que no ha hecho.

Al respecto se señala que el régimen transitorio del RD-I 8/2023 no regula supuestos como el que nos ocupa, esto es, instalaciones con permiso de acceso solicitado en tramitación antes de su entrada en vigor y que debían haber ya concluido, de haberse cumplido el procedimiento establecido, antes de la publicación de la norma.

En consecuencia, debe concluirse que rige en el presente caso el principio general de irretroactividad de las normas, establecido tanto en el artículo 9.3 de la Constitución como en el artículo 2.3 del vigente Código Civil, en cuanto norma integradora del ordenamiento jurídico. Por tanto, resulta contrario a dicho ordenamiento la aplicación al presente supuesto de lo establecido en el RD-I 8/2023, en cuanto incorpora un nuevo apartado limitativo de capacidad 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.

En tercer lugar, procede desestimar el conjunto de alegaciones de REE sobre desnaturalización de la función primordial de un elemento de la red de transporte planificado para generación por la conexión de un consumidor, compromiso ligado a la seguridad de suministro que supone el otorgamiento de valores de capacidad de acceso para consumo superiores al límite posteriormente establecido en el RD-I 8/2023, dudas interpretativas relativas a la admisibilidad del acceso y conexión de un consumidor de 237 MW de potencia en una posición destinada a la evacuación de la energía producida por instalaciones de generación y almacenamiento, así como existencia de un contexto de elevadas expectativas de nuevos suministros de gran tamaño que están buscando un punto de acceso y conexión a la red.

En efecto y como pone de manifiesto el propio gestor de red en sus alegaciones, la normativa en vigor a la hora de evaluar el acceso solicitado por IDE CLIENTES *“no aclara si es posible, sin más, denegar el acceso de un consumidor a un elemento de la red de transporte planificado para generación y, hasta la publicación del RD-I 8/2023, nada se disponía 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/o conexión únicamente podría producirse por las causas establecidas normativamente de acuerdo con el artículo 33.2 de la LSE”*.

En este sentido, cumple señalar que la normativa que estaba en vigor cuando se realizó la solicitud de autoconsumo de IDE CLIENTES (14 de abril de 2023), cuando se consideró completa (24 de mayo de 2023) y cuando venció el plazo para emitir la Propuesta Previa (17 de agosto de 2023), establecía en el artículo 11.1 del RD 1183/2020 que, una vez admitida a trámite la solicitud, el gestor de

la red donde se haya solicitado el acceso deberá valorar la existencia de capacidad de acceso, de acuerdo con los criterios que a los efectos hayan sido establecidos por la CNMC, de conformidad con lo previsto en el artículo 33.11 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico.

Admitida una solicitud de consumo vinculada a una instalación de generación que es uno de los supuestos expresamente previstos en el artículo 44.1 a) de la Ley 24/2013 para que un consumidor pueda estar conectado directamente al sujeto productor y, a través de ella a una posición planificada de generación, no existen razones para valorar otros factores al margen de los normativamente establecidos en cada momento, tales como los pretendidos por REE sobre la naturaleza de la posición de transporte, el compromiso de seguridad de suministro, las dudas interpretativas relativas a la admisibilidad del acceso y conexión de un consumidor en una posición destinada a la evacuación de la energía producida por instalaciones de generación y almacenamiento, factores todos que pretende invocar REE para denegar el permiso.

Tampoco se puede asumir la alegación de que existe un contexto de elevadas expectativas de nuevos suministros de gran tamaño que están buscando un punto de acceso y conexión a la red, pues con independencia de que cada solicitud debe ser tramitada de forma individual y sin entrar en juicios sobre el contexto de las expectativas de tercero, ha de indicarse que el presente conflicto es un caso único, no existiendo ningún otro conflicto similar en el que se ajustara una solicitud de autoconsumo, con consumo inferior al 100% de generación en la solicitud inicial y que vea limitada su capacidad otorgada al 50% por aplicación de una norma no vigente al tiempo en que se debía haber resuelto.

A mayor abundamiento y sobre la pretendida aplicación analógica invocada por REE de lo establecido 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), baste señalar que dicho artículo hace referencia a la liberación del 10% de capacidad reservada para concursos, siendo concedida siempre y cuando las instalaciones que la soliciten: (i) se asocien a una modalidad de autoconsumo y (ii) el cociente entre la potencia contratada en el periodo P1 (periodo punta) y la potencia de generación instalada sea al menos 0,5. Por tanto, la limitación 0,5 constituye un requerimiento mínimo y no un limitante máximo, no resultando obviamente de aplicación la referencia al RD-I 6/2022 como justificación para aplicar una limitación de capacidad a la solicitud de IDE CLIENTES y menos de forma analógica como pretende REE para limitar el acceso a una capacidad disponible.

En suma, REE no puede pretender una vez que ha retrasado sin justificación alguna la contestación a una solicitud de acceso y conexión admitida aplicar una norma no vigente y que supone una limitación sobrevenida de la capacidad de consumo otorgable asociada a una instalación de generación que dispone previamente de permiso de acceso y conexión.

En definitiva y por todos los motivos expuestos, procede estimar el conflicto interpuesto, anulando la Propuesta Previa de REE de fecha 12 de marzo de 2024 y ordenando a ese gestor de red que retrotraiga el procedimiento a la fecha de admisión de la solicitud el 24 de mayo de 2023, asignando la capacidad que corresponda considerando los proyectos con acceso comunicado y habiendo resuelto efectivamente las solicitudes de acceso y conexión anteriores, calculado al tiempo en que debió evaluarse la solicitud de acceso, de acuerdo con el régimen jurídico y procedimiento vigentes al momento en que REE debió emitir la Propuesta Previa o la denegación del acceso.

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

RESUELVE

PRIMERO. Estimar el conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica titularidad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A., planteado por IBERDROLA CLIENTES, S.A. en relación con la solicitud de acceso y conexión para consumo de una instalación de producción de amoniaco verde denominada Planta NH3 Verde Palos de la Frontera, asociada en régimen de autoconsumo de excedentes con la planta fotovoltaica Rivera y conexión en la subestación PALOS 220 kV.

SEGUNDO. Anular la Propuesta Previa de acceso y conexión para alimentación de demanda para realizar autoconsumo con conexión en posiciones de generación de la red de transporte en la subestación PALOS 220 kV que cuenta previamente con permisos de acceso de generación, emitida por RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. en fecha 12 de marzo de 2024, de su referencia DDS.DAR.24_0965.

TERCERO. Ordenar a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. que tramite la solicitud de IBERDROLA CLIENTES, S.A. de acceso y conexión para consumo de una instalación de producción de amoniaco verde denominada Planta NH3 Verde Palos de la Frontera, asociada en régimen de autoconsumo de excedentes con la planta fotovoltaica Rivera y conexión en la subestación PALOS 220 kV teniendo en cuenta como fecha de admisión a trámite la de 24 de mayo de 2023, aplicándose el principio de prelación temporal y asignando la capacidad que corresponda en el plazo establecido, de acuerdo con el régimen jurídico y procedimiento vigentes al momento en que se debió emitir la Propuesta Previa o la denegación del acceso y de conformidad con lo motivado en el Fundamento Jurídico Cuarto de la presente Resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a los interesados RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. y IBERDROLA CLIENTES, 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.