

## **INFORME. ARTÍCULO 28 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO**

UM/013/25 PLACAS FOTOVOLTAICAS AUTOCONSUMO COLECTIVO

### **CONSEJO. PLENO**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Vicepresidente**

D. Ángel García Castillejo

#### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez  
D. Carlos Aguilar Paredes  
D. Josep Maria Salas Prat  
D<sup>a</sup>. María Jesús Martín Martínez  
D. Rafael Iturriaga Nieva  
D. Pere Soler Campins  
D. Enrique Monasterio Beñaran  
D<sup>a</sup> María Vidales Picazo

#### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 18 de marzo de 2025

### **1. ANTECEDENTES**

1. El 26 de febrero de 2025, un ingeniero técnico industrial informó a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) sobre la posible existencia de obstáculos o barreras relacionadas con la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) respecto a la resolución de una duda planteada por el informante al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE) sobre la aplicación del Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica (RD 244/2019 Autoconsumo).
2. El 27 de febrero de 2025 la SECUM solicitó a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) un informe al amparo del artículo 28.4 de la LGUM.
3. El día 18 de marzo de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

## 2. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN PRESENTADA

4. En contestación a una consulta efectuada por el informante, el IDAE, mediante correo electrónico fechado el 24 de febrero de 2025, respondió lo siguiente:

*En un colectivo que quiera acogerse a compensación, deben cumplirse las condiciones de la modalidad y además uno de los consumidores debe estar conectado en red interior, debido a las restricciones en la unificación de los contratos de los servicios auxiliares a la producción. (...)*

*Por tanto, sí es posible acogerse a la modalidad de autoconsumo con excedentes y compensación si soy un consumidor asociado a una instalación de producción próxima a través de red, pero solo en los casos en la instalación de generación esté conectada a la red interior de al menos uno de los consumidores, y en los cuales los servicios auxiliares de producción cumplan los requisitos para ser considerados despreciables.*

5. El informante considera que los artículos 4, 8.4 y 3g) del RD 244/2019, a los que hace referencia el IDAE en su respuesta, requieran que la instalación de generación del autoconsumo colectivo tenga que estar conectada en red interior a uno de los suministros participantes del autoconsumo colectivo, lo que obliga irremediablemente a la conexión en centralizaciones de contadores no preparadas para ello o bien a la existencia obligatoria de un suministro eléctrico, fijo y previo a la instalación, en parcelas rústicas en las que no existe construcción alguna.
6. Por un lado, los preceptos antes citados y la interpretación efectuada de ellos por el IDAE limitan el alcance del artículo 3.m) del propio RD 244/2019, ya que una instalación próxima a través de red no puede pertenecer a todas las modalidades de autoconsumo con excedentes. Concretamente, no puede pertenecer a la modalidad de autoconsumo con excedentes y compensación
7. Y, por otro lado, la razón principal para que algunas instalaciones no puedan acogerse a la modalidad de autoconsumo con excedentes y compensación tiene que ver con el suministro de los servicios auxiliares para la generación. Por ello, el informante solicita que, en una futura modificación del RD 244/2019, se eliminen, por ser resultar desproporcionados, los requisitos referentes al suministro de servicios auxiliares, que provocan la obligación de la conexión en red interior de instalaciones de generación para autoconsumos colectivos con excedentes y compensación.

### 3. ANÁLISIS DE LA EXISTENCIA DE OBSTÁCULOS O BARRERAS RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LA LGUM

#### 3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

8. La actividad económica consistente en la instalación de placas solares fotovoltaicas está incluida en el ámbito del artículo 2 LGUM pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.
9. Así se consideró, entre otros, en los anteriores informes de esta Comisión UM/056/22 de 13 de julio de 2022<sup>1</sup>, UM/052/23 de 03 de octubre de 2023<sup>2</sup> y UM/007/25 de 04 de febrero de 2025.

#### 3.2. Valoración sobre la existencia de obstáculos o barreras

10. El artículo 3 m) del RD 244/2019 define el autoconsumo colectivo del siguiente modo:

*Autoconsumo colectivo: Se dice que un sujeto consumidor participa en un autoconsumo colectivo cuando pertenece a un grupo de varios consumidores que se alimentan, de forma acordada, de energía eléctrica proveniente de instalaciones de producción próximas a las de consumo y asociadas a los mismos.*

11. Asimismo, en el artículo 12bis de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE) se regulan las comunidades de energías renovables y, concretamente, en el artículo 12bis.4.a) LSE se dice expresamente que, *al objeto de fomentar y facilitar el desarrollo de las comunidades de energías renovables, las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus respectivas competencias, garantizarán que se eliminen los obstáculos reglamentarios y administrativos injustificados a las comunidades de energías renovables.* Y, desde la CNMC se ha impulsado el autoconsumo eléctrico, por ejemplo, aprobando medidas que faciliten su contratación<sup>3</sup> o definiendo medidas concretas que faciliten su despliegue a través de la llamada Mesa de Diálogo de Autoconsumo<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> <https://www.cnmc.es/ca/node/396026>.

<sup>2</sup> <https://www.cnmc.es/expedientes/um05223>.

<sup>3</sup> Ver Resolución INF/DE/157/21 de 21 de junio de 2022  
(<https://www.cnmc.es/prensa/autoconsumo-electrico-cnmc-20220729>).

<sup>4</sup> Ver Informe INF/DE/106/24 de 11 de julio de 2024

12. Por tanto, en este caso, debe determinarse si las restricciones denunciadas por el informante en su escrito resultan “*obstáculos injustificados*” a la luz de la LSE y, por tanto, deberían ser eliminadas del RD 244/2019. También, y además de la necesidad de las restricciones denunciadas, debe analizarse su “proporcionalidad”, según exige el artículo 5 LGUM.
13. En la respuesta dada por el IDAE el 24 de febrero de 2025 se exige, concretamente, que “*uno de los consumidores debe estar conectado en red interior*” o, en palabras del informante<sup>5</sup>, que “*las instalaciones de generación serán conectadas siempre en la red interior de uno de los participantes del autoconsumo*”.
14. La limitación impuesta se fundamenta, de acuerdo con el IDAE, en “*las restricciones en la unificación de los contratos de los servicios auxiliares a la producción*”. Y, más específicamente, dichas restricciones constan en el artículo 8.4 del RD 244/2019, donde se dice que “*los sujetos podrán formalizar un único contrato de acceso conjunto para los servicios auxiliares de producción y para el consumo asociado, si cumplen los siguientes requisitos: a) Las instalaciones de producción estén conectadas en la red interior del consumidor b) El consumidor y los titulares de las instalaciones de producción sean la misma persona física o jurídica*”.
15. El requisito de conexión en red interna del artículo 8.4.a) RD 244/2019 se justifica en el hecho de que **la modalidad de excedentes acogida a compensación simplificada constituye una excepción al régimen general**, lo que determina que las entidades que se acogen a la citada modalidad dejen de ser consideradas fiscalmente productores de energía. Por ello, no tienen que darse de alta como tales en la Administración Tributaria, no teniendo que presentar, por ejemplo, la declaración del Impuesto de Actividades Económicas (IAE) o del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). La modalidad de excedentes acogida a compensación simplificada está concebida para instalaciones de energías renovables de, como máximo 100 kW, no sujetas a retribución regulada y que tienen un único contrato de acceso unificado. Ello reduce los requisitos de burocracia y gestiones para suministrar tanto la demanda del consumidor asociado como sus (muy reducidos) consumos auxiliares de generación. Si la

---

(<https://www.cnmc.es/prensa/inf-conclusiones-mesa-autoconsumo-20240715>) En la página 74 de dicho informe se dice que: “*El autoconsumo colectivo presenta cifras de desarrollo reducidas (menos de un 1% de la potencia instalada de autoconsumo corresponde a modalidades asociadas a autoconsumos colectivos), y requiere de la implicación de todos los sectores afectados para su impulso y proliferación.*”

<sup>5</sup> Véase página 2 del escrito de alegaciones de la reclamación remitida a la SECUM en fecha 26 de febrero de 2025.

instalación de producción no se conecta a la red interior de (al menos) uno de los consumidores del colectivo, como pretende el informante, no parece tener sentido que pueda evitar contratar sus auxiliares por su cuenta (porque está físicamente separada de todos y cada uno de los consumidores asociados). La alternativa para el informante sería acogerse a la modalidad con excedentes y sin compensación simplificada (regla general).

16. En efecto, en el artículo 9.1 LSE se distinguen dos modalidades de autoconsumo: sin excedentes (letra a)<sup>6</sup> y con excedentes (letra b)<sup>7</sup>. Y dentro de la segunda modalidad el artículo 9.5 prevé la denominada “compensación simplificada”<sup>8</sup>. El mecanismo de compensación simplificada, regulado en el artículo 14 del Real Decreto 244/2019, constituye un régimen excepcional no solo por las diversas circunstancias anteriormente mencionadas en este informe (entre ellas, la no necesidad de darse de alta fiscal como productor de energía ante la Administración Tributaria) sino también porque está excluido del sistema de ofertas<sup>9</sup> y porque la energía horaria excedentaria de los consumidores acogidos a este mecanismo no tiene consideración de energía incorporada al sistema eléctrico de energía eléctrica y, en consecuencia, está exenta de satisfacer los peajes de acceso establecidos en el Real Decreto 1544/2011<sup>10</sup>.
17. Debe recordarse que **las excepciones a las reglas generales de las normas o regulaciones, tanto de Derecho general como, en este caso, sectorial, deben interpretarse siempre de manera restrictiva**. Así lo han señalado

---

<sup>6</sup> Cuando los dispositivos físicos instalados impidan la inyección alguna de energía excedentaria a la red de transporte o distribución. En este caso existirá un único tipo de sujeto de los previstos en el artículo 6, que será el sujeto consumidor.

<sup>7</sup> Cuando las instalaciones de generación puedan, además de suministrar energía para autoconsumo, inyectar energía excedentaria en las redes de transporte y distribución. En estos casos existirán dos tipos de sujetos de los previstos en el artículo 6, el sujeto consumidor y el productor.

<sup>8</sup> *Sin perjuicio de lo anterior, reglamentariamente podrán desarrollarse mecanismos de compensación simplificada entre déficits de los auto consumidores y excedentes de sus instalaciones de producción asociadas, que en todo caso estarán limitados a potencias de estas no superiores a 100 kW.*

<sup>9</sup> Artículo 14.1 RD 244/2019, en virtud de lo previsto en el artículo 25.4 LSE.

<sup>10</sup> Artículo 14.4 RD 244/2019.

expresamente tanto el Tribunal Constitucional<sup>11</sup> como el Tribunal Supremo<sup>12</sup> y también el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>13</sup>. Y, precisamente, esta interpretación restrictiva a la regla general es la efectuada por el IDAE en su contestación, que, por este motivo, no resultaría injustificada ni desproporcionada ni, por ello, contraria al artículo 5 LGUM.

En virtud de lo expuesto, **se concluye que NO concurre un obstáculo o barrera** relacionados con la aplicación de la LGUM.

---

<sup>11</sup> Entre otras, cabe recordar lo dicho en el Fundamento 4 de la Sentencia 76/2022, de 15 de junio de 2022 (cuestión de inconstitucionalidad 1679-2021, publicada en el BOE 171 de 18 de julio de 2022): *De los términos en que el art. 60.2 de la Ley 6/2014 formula la regla general del silencio positivo, así como de las excepciones que la propia disposición contiene –y que, conforme a las reglas generales de la hermenéutica, deben ser interpretadas de forma restrictiva–, no cabe hacer una interpretación que incluya como excepción a la regla del silencio positivo la ausencia de la preceptiva evaluación de impacto ambiental.*

<sup>12</sup> Así, en el Fundamento Jurídico Segundo de la Sentencia 644/2022 de 31 de mayo de 2022 (RC 2809/2020) se dice lo siguiente: *Finalmente, por lo que a la interpretación teleológica se refiere, ha de señalarse que el art. 258 contempla la fuerza mayor como una excepción al principio de riesgo y ventura, y como toda excepción no puede recibir una interpretación extensiva ni analógica, sino ajustada a los supuestos contemplados en la norma y restrictiva.*

<sup>13</sup> Véase apartado 54 de la STJUE de 22 de febrero de 2018 (asunto C-182/17, Sala Séptima) : *A salvo de la comprobación que de estos diferentes elementos de hecho y de Derecho nacional deba hacer el órgano jurisdiccional remitente en el marco de una apreciación de conjunto que tome también en consideración el principio según el cual el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2006/112, en cuanto excepción a la regla general de la sujeción al IVA de toda actividad de naturaleza económica, debe ser objeto de interpretación estricta (sentencia de 29 de octubre de 2015, Sudaçor, C-174/14, EU:C:2015:733, apartado 49 y jurisprudencia citada), parece que no puede calificarse a la sociedad en cuestión como «organismo de Derecho público», en el sentido de esta disposición.*