Comisión Nacional de Energía

RESPUESTA A LA CONSULTA DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN RELACIÓN CON EL AUTOCONSUMO EN INSTALACIONES DE COGENERACIÓN

6 de junio de 2013

Comisión Nacional de Energía

RESPUESTA A LA CONSULTA DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN RELACIÓN CON EL AUTOCONSUMO EN INSTALACIONES DE COGENERACIÓN

De conformidad con la Disposición Adicional Undécima, Tercero, Uno, función sexta, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, prevista también en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, teniendo en cuenta, asimismo, lo establecido en las disposiciones adicionales primera y segunda, así como disposición transitoria tercera, de la mencionada Ley 3/2013, de 4 de junio y de acuerdo con el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del 6 de junio de 2013, ha acordado emitir el siguiente

INFORME

1 RESUMEN Y CONCLUSIONES

El presente informe responde a la consulta planteada por una comunidad autónoma, con entrada en esta Comisión el 19 de abril de 2013, en la que solicita interpretación normativa sobre la obligatoriedad de que una instalación de cogeneración de XXX kW de potencia instalada funcione en la modalidad habitualmente denominada *todo-todo*[1], por oposición al régimen de *excedentes*[2] o autoconsumo parcial.

La Administración consultante indica que a la referida instalación, le fue otorgada la condición de instalación de producción de energía eléctrica en régimen especial mediante Resolución del órgano competente de fecha XX de XXXX de 2011. Además, especifica que su titular tiene la intención de operar la planta, que ya se encuentra construida, en régimen de venta de excedentes o autoconsumo parcial.

[1] La instalación vierte toda la energía eléctrica generada a la red y toma toda la energía eléctrica consumida de la red.
[2] La instalación vierte a la red la energía eléctrica generada neta de la energía eléctrica consumida.

Según el escrito, la empresa distribuidora considera que la legislación vigente (y en particular la Disposición adicional primera del Real Decreto 1565/2010, de 19 de noviembre), obliga a las instalaciones de cogeneración puestas en marcha con posterioridad a dicha norma, como sería el caso de esta, a funcionar en la modalidad *todo-todo*. Con base en esta interpretación normativa, la citada distribuidora considera que no es posible suscribir el contrato técnico de acceso a la red eléctrica con la instalación, pues no desea acogerse a dicho régimen de compraventa de energía eléctrica.

En relación con la consulta planteada, y en línea con la interpretación que sobre este asunto realiza una comunidad autónoma, esta Comisión considera que la legislación vigente es consistente en cuanto a permitir a las instalaciones de cogeneración funcionar o bien en la modalidad *todo-todo*, o bien en régimen de excedentes, con independencia de su fecha de puesta en marcha. En consecuencia, la distribuidora vendría obligada a suscribir el correspondiente contrato técnico de acceso a la red eléctrica con la instalación de cogeneración, también en el supuesto de que la referida planta funcione en régimen de excedentes o autoconsumo parcial.

2 OBJETO Y ANTECEDENTES

El objeto de este informe es dar respuesta a la consulta de una comunidad autónoma, con entrada en esta Comisión el 19 de abril de 2013, en la que solicita interpretación normativa sobre la obligatoriedad de que una instalación de cogeneración de XXXX kW de potencia instalada funcione en la modalidad denominada *todo-todo*.

La consultante indica que a la referida instalación le fue otorgada la condición de instalación de producción de energía eléctrica en régimen especial mediante Resolución del órgano competente de fecha XX de XXXX de 2011. Además, especifica que su titular tiene la intención de operar la planta, que ya se encuentra construida, en régimen de venta de excedentes o autoconsumo parcial.

Asimismo, el escrito señala que la empresa distribuidora considera que la legislación vigente (y en particular la Disposición adicional primera del Real Decreto 1565/2010, de 19 de noviembre), obliga a las instalaciones de cogeneración como la que es objeto de esta consulta a funcionar en la modalidad *todo-todo*. Con base en esta interpretación normativa, la citada distribuidora considera que no es posible suscribir el contrato técnico de acceso a la red eléctrica con la instalación, pues no desea acogerse a dicho régimen de compraventa.

Por último, cabe indicar que la comunidad autónoma discrepa de la interpretación que realizada la distribuidora de la norma jurídica. A este respecto, cita los artículos 9 y 30.2 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, y los artículos 17, 24 y 16.1 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo.

3 NORMATIVA APLICABLE

- Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.
- Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.
- Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.
- Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento unificado de puntos de medida del sistema eléctrico.
- Real Decreto 1565/2010, de 19 de noviembre, por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.
- Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula la conexión a red de instalaciones de producción de energía eléctrica de pequeña potencia.
- Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, por el que se transponen directivas en materia de mercados interiores de electricidad y gas y en materia de comunicaciones electrónicas, y por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista.

4 CONSIDERACIONES

En relación con la consulta planteada, esta Comisión recuerda, a continuación, la legislación vigente sobre las modalidades de venta de la energía eléctrica generada por una instalación de cogeneración y sobre el sistema de puntos de medida.

El artículo 9 (*'Sujetos'*), apartado a), de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, en la redacción dada por el apartado dos del artículo 1 del Real Decreto-ley 13/2012, de 30 de marzo, establece que los productores de energía eléctrica pueden destinar su producción para consumo propio o para terceros, y delimita asimismo una distinción clara entre los productores y los consumidores acogidos a las modalidades singulares de suministro descritas en el párrafo g) del propio artículo 9:

> *"a) Los productores de energía eléctrica, que son aquellas personas físicas o jurídicas que tienen la función de generar energía eléctrica, ya sea para su consumo propio o para terceros, así como las de construir, operar y mantener las centrales de producción.*
> *En ningún caso tendrán la condición de productores los consumidores acogidos a las modalidades singulares de suministro a las que se refiere el párrafo g) del presente artículo."*
> *(…)*
> *"g) Los consumidores, que son las personas físicas o jurídicas que compran la energía para su propio consumo.*
> *Reglamentariamente podrán establecerse para determinados consumidores modalidades singulares de suministro para fomentar la producción individual de energía eléctrica destinada al consumo en la misma ubicación, detallando el régimen de derechos y obligaciones que de ellas resulten."*

En este sentido, esta Comisión considera que, de acuerdo con la normativa vigente, las instalaciones de cogeneración son *productores* de energía eléctrica que no deben ser confundidos con *consumidores* para los cuales pudiera fomentarse la producción individual destinada al consumo en la misma ubicación.

Por su parte, el artículo 60 *"Derecho de acceso a la red de distribución"* del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, dispone que:

"1. Tendrán derecho de acceso a la red de distribución los productores, autoproductores, los distribuidores, los comercializadores, los agentes externos y los consumidores cualificados.
(…)
2. Este derecho sólo podrá ser restringido por la falta de capacidad necesaria, cuya justificación se deberá exclusivamente a criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros. (…)"

Por tanto, el antedicho precepto especifica los agentes con derecho de acceso, entre los que se encuentran los productores que, según establece la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, pueden destinar su producción para su consumo propio. Además, establece que la denegación del acceso a la red de distribución únicamente se puede sustentar en la falta de capacidad, justificada en criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros.

El artículo 16 *"Contratos con las empresas de red"* del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, establece que:

"1. El titular de la instalación de producción acogida al régimen especial y la empresa distribuidora suscribirán un contrato tipo, según modelo establecido por la Dirección General de Política Energética y Minas, por el que se regirán las relaciones técnicas entre ambos.
En dicho contrato se reflejarán, como mínimo, los siguientes extremos:
(…)
b) Características cualitativas y cuantitativas de la energía cedida y, en su caso, de la consumida, especificando potencia y previsiones de producción, consumo, generación neta, venta y, en su caso, compra.
(…)
La empresa distribuidora tendrá la obligación de suscribir este contrato, incluso aunque no se produzca generación neta en la instalación.(…)"

Así, este artículo establece la obligación para la distribuidora de suscribir un contrato técnico con el titular de una instalación de cogeneración acogida al régimen especial, incluso en el supuesto de que la planta funcione en régimen de autoconsumo parcial o total.

El artículo 17 *"Derechos de los productores en régimen especial"* del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, otorga a los productores en régimen especial el derecho a transferir al sistema su producción, siempre que las condiciones técnicas de la red lo permitan, y a vender *toda o parte* de su producción eléctrica, bien de acuerdo con el régimen económico previsto por el propio Real Decreto, bien a través de una línea o líneas directas:

b) *"Transferir al sistema a través de la compañía eléctrica distribuidora o de transporte su producción neta de energía eléctrica o energía vendida, siempre que técnicamente sea posible su absorción por la red.*
c) *Percibir por la venta, total o parcial, de su energía eléctrica generada neta en cualquiera de las opciones que aparecen en el artículo 24.1, la retribución prevista en el régimen económico de este real decreto (…)*
d) *Vender toda o parte de su producción neta a través de líneas directas. (…)".*

Este mismo derecho se recoge en el artículo 24 *"Mecanismos de retribución de la energía eléctrica producida en régimen especial"* del antedicho Real Decreto:

1. *"Para vender, total o parcialmente, su producción neta de energía eléctrica, los titulares de instalaciones a los que resulte de aplicación este real decreto deberán elegir una de las opciones siguientes: (…)*
2. *(…)*
3. *De acuerdo con el artículo 17.d), el titular de una instalación de régimen especial podrá además, vender parte de su energía a través de una línea directa, sin que a esta energía le sea de aplicación el régimen económico regulado en este real decreto."*

Por otro lado, y en relación con el sistema de puntos de medida, en el Anexo XI, apartado 11, del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, se dispone que:

"(…) *Los equipos de medida instalados en las barras de central de las instalaciones de categoría a) con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, que no cumplan con las especificaciones contenidas en el Reglamento de Puntos de Medida de los consumos y tránsitos de energía eléctrica, deberán ser sustituidos previamente a que estas instalaciones opten por cambiar de opción de venta de energía para hacerlo de acuerdo con la opción b)*

del artículo 24.1 y, en todo caso, en un plazo máximo de doce meses desde la entrada en vigor del presente real decreto. La medida de la energía producida en barras de central de las instalaciones de la categoría a) podrá obtenerse como combinación de medidas a partir de la medida de la energía excedentaria entregada a la red de transporte o distribución, o a partir de las medidas de la energía producida en bornes de generadores."

Por su parte, la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto, regula la posibilidad de establecer una configuración de medida singular para las instalaciones de cogeneración existentes a la entrada en vigor del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo:

"(…) *Para las instalaciones que tuvieran la consideración de autoproductor a la entrada en vigor del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, la medida de la energía producida en barras de central podrá obtenerse como combinación de medidas a partir de la medida de la energía excedentaria entregada a la red de transporte o distribución, o a partir de las medidas de la energía producida en bornes de generadores. Para los consumidores que, a la entrada en vigor del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, formasen parte de una unidad productor-consumidor, podrán ser aceptadas configuraciones de medida singulares para su suministro. Estas configuraciones serán autorizadas por la Dirección General de Política Energética y Minas, previo acuerdo del consumidor con el encargado de la lectura e informe favorable de la Comisión Nacional de Energía. (…)"*

Según las disposiciones especificadas, la determinación de la medición de la energía neta generada mediante cálculo de medidas a través de configuraciones singulares de medida es una posibilidad que se contempla para instalaciones existentes a la fecha de entrada en vigor del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, y que permite dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 661/2007, en lo relativo a que las instalaciones puedan optar por vender toda o parte de su producción neta.

Esta posibilidad fue hecha extensiva también a las nuevas instalaciones en virtud de la Disposición adicional primera del Real Decreto 1565/2010, de 19 de noviembre, pero únicamente para las cogeneraciones, no siendo aplicable a ninguna otra tecnología:

> ***"Disposición adicional primera. Configuración de medida para las nuevas instalaciones de cogeneración y su consumidor asociado***
> *1. Las instalaciones de cogeneración y su consumidor asociado de calor y electricidad, podrán compartir las instalaciones de conexión a la red de transporte o distribución, en los términos que se establecen en la presente disposición. La empresa distribuidora o transportista no tendrá ninguna obligación legal sobre dicha instalación.*
> *2. Las instalaciones de generación y consumo asociado serán independientes, compartiendo exclusivamente las instalaciones de conexión a la red, considerándose, a todos los efectos, dos sujetos e instalaciones distintas.*
> *3. Los puntos de medida de las instalaciones de generación y de sus auxiliares y de consumo asociado, estarán ubicados de tal forma que permitan la medida directa de la energía generada o consumida, las cuales serán elevadas al nivel de tensión del punto frontera único afectándolas, si procede, por la pérdidas pertinentes.*
> *4. Se dispondrá de contratos de acceso independientes para los consumos de auxiliares de cogeneración y para el consumo asociado.*
> *5. La configuración de medida deberá ser autorizada, con carácter previo, por la Dirección General de Política Energética y Minas, debiendo contar para ello con el acuerdo entre el titular de la instalación de cogeneración, el titular del punto de suministro y el encargado de lectura de cada uno de ellos. (…)"*

Por tanto, el hecho de compartir instalaciones de conexión entre un productor y un consumidor en instalaciones que no sean de cogeneración, no está regulado fuera de lo establecido en el Real Decreto 1699/2011, de 18 de noviembre, para instalaciones de pequeña potencia.

Con base en lo anteriormente expuesto, y en contestación a esta consulta, esta Comisión considera que las sucesivas normas vigentes –desde la propia Ley del Sector hasta los distintos Reales Decretos que regulan el acceso y conexión a la red, la producción en régimen especial y la reglamentación del sistema de puntos de medida–, han permitido siempre el funcionamiento de la cogeneración en régimen de excedentes,

que de hecho era la única forma de funcionamiento permitida a la cogeneración cuando esta surgió, y la que de forma más patente subraya su valor en cuanto generación distribuida.

En este contexto, el Real Decreto 1110/2007, de 24 de agosto, relajó, para las instalaciones preexistentes, la exigencia impuesta con carácter general de existencia de sendos puntos frontera independientes para generación y consumo, mediante la creación de la figura de la configuración singular. El Real Decreto 1565/2010, de 19 de noviembre, amplió esta posibilidad también para las instalaciones nuevas.

En definitiva, el hecho de que la configuración de la medida deba permitir considerar de forma independiente y elevar a punto frontera energía generada, consumos auxiliares y consumo industrial, no implica que esté prohibido que parte de la energía generada se consuma en el consumidor industrial asociado. El desarrollo regulatorio habido a lo largo de estos años ha sido coherente en cuanto a permitir, ampliar o extender lo previsto en su día para facilitar en lo posible, incluso sin incurrir en la duplicación de las instalaciones de conexión, el funcionamiento en régimen de excedentes.

La legislación vigente es consistente pues en cuanto a permitir a las instalaciones de cogeneración funcionar bien en la modalidad *todo-todo,* bien en régimen de venta de excedentes de la energía eléctrica neta producida. En consecuencia, la distribuidora vendría obligada a suscribir un contrato técnico de acceso a la red eléctrica con la instalación de cogeneración en el supuesto de que la referida planta funcione en régimen de excedentes o autoconsumo parcial.