

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA INSTADO POR “EMPRESA A” FRENTE A RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. EN RELACIÓN CON UNA INSTALACIÓN EÓLICA DE 9 MW DENOMINADA “.....”, SITA EN LOS TÉRMINOS MUNICIPALES DE [.....] (CATR 22/2010).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Planteamiento del conflicto.

Con fecha 15 de septiembre de 2010 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de Energía (CNE) un escrito de la empresa “EMPRESA A”, S.L., solicitando a la CNE la resolución del conflicto que mantiene con RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. (REE) por la denegación de la solicitud de acceso a la red de transporte, en la subestación de [.....], planteada para la evacuación de la energía del parque eólico [.....] (9 MW).

En el escrito de interposición del conflicto, “EMPRESA A” efectúa las siguientes alegaciones:

- Que el *“derecho de acceso de terceros a la red de transporte, es un derecho que nace directamente del texto legal para todos los sujetos que son sus titulares, sin necesidad de complemento normativo reglamentario que lo defina, delimite o concrete.”*
- Que *“sólo hay un posible motivo de denegación del acceso, tasado y preestablecido por la Ley, consistente en que, a juicio del gestor de la red de transporte, no exista capacidad disponible en la misma”,* añadiendo que esta falta de capacidad *“debe ser expresamente motivada y comporta la obligación de justificar sobradamente las razones”.*

- Que “*REE en modo alguno motiva adecuada y legalmente los criterios que sustentan dicha inexistencia de capacidad, de acuerdo con los tasados motivos establecidos en el artículo 52 del Real Decreto 1955/2000*”, añadiendo que la denegación “*fundamentada en la inexistencia de la capacidad de la red, no se ha basado en un análisis de la capacidad de acceso concretamente existente en la subestación de [.....] 220 kV. Muy al contrario, su fundamento se centra en el estudio regional eléctrico para el régimen especial de la Comunidad de [.....] y sus posibles refuerzos en infraestructuras para lograr unos determinados escenarios.*”

- Que “*se han de realizar, pues, los estudios y análisis de viabilidad del acceso considerando la existencia de grupos generadores que cuenten con dispositivos de desconexión automática, así como otras cuestiones técnicas que pueden facilitar la labor de garantizar el suministro por parte del operador del sistema. Si como resultado de estos estudios se producen limitaciones de acceso, las posibles restricciones se resolverán sobre la base de la inexistencia de reserva de capacidad [...], conforme a lo establecido en los procedimientos de operación del sistema.*”

- Que “*REE está confundiendo la falta de capacidad de un nudo concreto, con las posibles limitaciones o restricciones a la propia utilización de la red de transporte.*”

En virtud de las anteriores alegaciones, “EMPRESA A” solicita a la CNE que “*tenga por planteado **CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE** en los términos que del propio escrito se derivan y, previos los trámites que legalmente procedan, se sirva resolverlo declarando la falta de adecuación a derecho del informe de 23 de julio de 2010 y, en consecuencia, declarando el derecho de mi mandante a disponer de acceso a la red de transporte del Parque Eólico denominado “[.....]”, obligando a REE a estar y pasar por dicha declaración.*”

A su escrito de interposición del conflicto, “EMPRESA A” adjunta la siguiente documentación:

- Copia de la Resolución de 7 de septiembre de 2009 de la Viceconsejería de [.....] de la COMUNIDAD AUTÓNOMA, por la que se otorga autorización administrativa del parque eólico “[.....]” y sus instalaciones eléctricas asociadas, en los términos municipales de [.....], en la provincia de [.....].
- Copia de la solicitud del interlocutor del nudo [.....] 220 kV, de actualización de acceso a la Red de Transporte por inclusión del Parque eólico [.....].
- Copia de la comunicación de REE de fecha 23 de julio de 2010, de *“inexistencia de capacidad de conexión de acceso”* a la Red de Transporte para el parque eólico “[.....]”, promovido por “EMPRESA A”.

SEGUNDO. Subsanación de la solicitud y comunicaciones de inicio del procedimiento.

Examinada la solicitud de “EMPRESA A”, la CNE procedió a requerir su subsanación mediante escrito de fecha 21 de septiembre de 2010, al amparo de lo establecido en el artículo 32.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. “EMPRESA A” atendió el citado requerimiento mediante escrito de fecha 29 de septiembre de 2010, con entrada en el Registro de esta Comisión el 1 de octubre de 2010, aportando copia de la escritura de elevación a público de determinados acuerdos sociales.

Mediante escritos de la CNE de fecha 4 de octubre de 2010 se comunicó a “EMPRESA A” y a REE el inicio del correspondiente procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.4 de la citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

A REE se le dio traslado del escrito de “EMPRESA A”, confiriéndole un plazo de diez días hábiles –previsto en el artículo 76.1 de la Ley 30/1992- para formular alegaciones y aportar los documentos que estimaran convenientes en relación con el objeto del conflicto.

Asimismo, mediante escrito de fecha 4 de octubre de 2010 se requirió de la COMUNIDAD AUTÓNOMA la emisión del informe preceptivo previsto en los artículos 15.3 y 16.3 del Real Decreto 1339/1999 (por el que se aprueba el Reglamento de la CNE) en relación con las instalaciones de su competencia autorizatoria, a propósito del conflicto de referencia. Dicha solicitud de informe fue recibida el 8 de octubre de 2010 por la COMUNIDAD AUTÓNOMA, según consta acreditado en el procedimiento.

TERCERO. Alegaciones de REE.

En fecha 20 de octubre de 2010 se recibió en el Registro de la CNE escrito de alegaciones de REE, presentado en una oficina de Correos y Telégrafos el 18 de octubre de 2010. En este escrito, REE efectúa las siguientes alegaciones:

- En relación con el objeto del conflicto de acceso, REE señala que en su informe de 23 de julio de 2010 *“comunica a “EMPRESA A” sobre la inexistencia de capacidad en el nudo solicitado, como consecuencia de los estudios locales y zonales llevados a cabo. De estos estudios resulta que la capacidad asociada en el Eje [.....] en el que se integra el nudo [.....]220 kV, es de 692 MW de potencia máxima producible y máxima instalable de 865 MW, que ha sido superada por las instalaciones que cuentan con acceso y conexión en firme.”*
- Respecto de la denegación del acceso y el principio de inexistencia de reserva de capacidad, REE alega los efectos negativos de la sobreinstalación de generación para la seguridad del sistema, argumentando que *“en base al llamado principio de reserva de capacidad, es cierto que la concesión del acceso y conexión a las redes de transporte no garantiza en el sistema eléctrico español la evacuación de una*

determinada energía, dado que siempre pueden existir restricciones que, en estos casos, se resolverán mediante los oportunos mecanismos de mercado. En este caso, los estudios realizados determinan que en el eje [.....] 220 kV en el que se integra el nudo [.....] 220 kV, existe una potencia máxima producible de 692 MW y máxima instalable de 865 MW, por lo que, en su caso, podrán existir restricciones que se resolverían en base a los correspondientes mecanismos de operación y mercado”. REE añade que “es un hecho incuestionable que de concederse el acceso y posterior conexión en base a este llamado principio de inexistencia de reserva de capacidad a toda la generación de régimen especial solicitada, no se producirían restricciones coyunturales o temporales, sino restricciones crónicas. [...] De la experiencia obtenida por el Operador del Sistema en la operación de nudos con alta concentración de generación renovable y su posterior análisis, y en particular, para la generación eólica, se desprenden una serie de efectos negativos de la sobreinstalación para la seguridad del sistema”, aportando como documento anexo un informe denominado “Capacidad de conexión de generación de régimen especial. Impacto de la sobreinstalación nodal y zonal de generación eólica en la seguridad del Sistema Eléctrico desde la perspectiva de la operación en tiempo real”. Sobre los criterios concretos de valoración de acceso, REE señala que “la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (LSE), mediante las modificaciones introducidas por la Ley 17/2007, elimina expresamente en su artículo 38 la previsión de que los criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros sean exclusivos en la valoración del acceso, **incorporando expresamente en su artículo 28.3 la posibilidad de que el Operador del Sistema establezca límites a la capacidad de conexión para la generación por zonas o por nudos, mediante su comunicación a la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.** Todo ello, para salvaguardar la seguridad en la operación del sistema, así como para promover la eficiencia en la operación y el desarrollo de la red de transporte”, añadiendo que “en lo que respecta a la capacidad regional los resultados expuestos están fundamentados en los estudios estáticos de flujo de cargas comunicados a la Administración [...] refleja una potencia instalada máxima para la mencionada zona principal de

4.375 MW, la cual supone la capacidad de conexión máxima para generación de régimen especial eólico considerando una situación de N-X [...] en la que se encuentre indisponible el futuro doble circuito [.....] 400 kV, siendo este circuito el principal elemento limitador ante la mencionada contingencia.”

Efectuadas estas alegaciones, REE solicita a la CNE que *“dicte Resolución por la que desestime el conflicto de acceso planteado por “EMPRESA A”, confirmando las actuaciones de Red Eléctrica”*.

REE adjunta a su escrito de alegaciones la siguiente documentación:

- Escrito de REE de fecha 12 de marzo de 2010, dirigido al Secretario de Estado de Energía, para comunicar el *“establecimiento de capacidades de conexión por zonas territoriales para la generación de régimen especial”*.
- Informe de REE de septiembre de 2010 sobre el *“Impacto de la sobreinstalación nodal y zonal de generación eólica en la seguridad del sistema eléctrico”*.
- Informe de REE de febrero de 2003, sobre la *“Capacidad de evacuación de energía eólica en COMUNIDAD AUTÓNOMA”*.

CUARTO. Informe de la COMUNIDAD AUTÓNOMA.

En fecha 2 de noviembre de 2010 se recibió en el Registro de la CNE informe emitido por la Dirección General de Energía y Minas de la COMUNIDAD AUTÓNOMA en relación con el conflicto planteado por “EMPRESA A”. Tras exponer los antecedentes y fundamentos que constan, su conclusión expresa que *“esta Dirección General informa FAVORABLEMENTE la reclamación planteada por “EMPRESA A”, S.L. en el conflicto de acceso planteado, al estimar que, por parte de la empresa operadora del sistema y gestora de la red de transporte, no se han cumplido los preceptos reglamentarios aplicables en la tramitación de este expediente”*.

QUINTO. Trámite de audiencia.

Mediante escritos de la CNE de fecha 5 de noviembre de 2010 se puso el procedimiento de manifiesto a los interesados, confiriéndoles un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones. Dichos escritos fueron notificados a REE el 10 de noviembre de 2010 y a “EMPRESA A” el 11 de noviembre de 2010, según consta.

En fecha 24 de noviembre de 2010 tuvo entrada en el Registro de la CNE un escrito de alegaciones de REE, presentado en el marco del trámite de audiencia conferido. En este escrito, expone, básicamente, lo siguiente:

- El Informe emitido por la COMUNIDAD AUTÓNOMA *“no menciona lo dispuesto en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico (LSE), donde expresamente establece, en su artículo 28.3, la posibilidad de que el Operador del Sistema establezca límites a la capacidad de conexión para la generación por zonas o nudos, mediante su comunicación a la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio”*.
- Que existe una *“saturación regional en COMUNIDAD AUTÓNOMA, concretamente en la denominada zona eléctrica principal, en el horizonte de red 2011”* y que dicha saturación *“se encuentra fundamentada en los estudios estáticos de flujo de cargas (“Capacidad de evacuación de energía eólica en COMUNIDAD AUTÓNOMA, de febrero de 2003”) de los que resulta una potencia instalable máxima para la mencionada zona principal de 4.375 MW”*.
- Que *“Esta capacidad fijada por Red Eléctrica se encuentra agotada con los parques que se encuentran en funcionamiento y por aquellos a los que ya se les ha otorgado acceso y conexión, precisamente, teniendo en cuenta los perfiles de generación estimados por la COMUNIDAD AUTÓNOMA”*.

- Que, *“con objeto de evitar instalaciones construidas y sin posibilidad de conexión, se procura una coordinación con las Comunidades Autónomas, por su conocimiento y competencia en la tramitación de las instalaciones de generadores de régimen especial, así como en la valoración de la verosimilitud y posibilidades de implantación, coherente con los aspectos medioambientales y de ordenación del territorio”*.
- Que, *“si la resolución del presente conflicto de acceso se basara en este principio alegado [inexistencia de reserva de capacidad], debería resultar intrascendente que la COMUNIDAD AUTÓNOMA haya informado favorablemente”*.
- Que *“la concesión del acceso al parque de “EMPRESA A” –y consiguientemente de cualquier otro que lo solicitara- supondría superar la capacidad máxima de conexión definida en los estudios realizados por Red Eléctrica, poniendo en peligro la futura seguridad del sistema”*.

Finalmente, REE se ratifica en el escrito de alegaciones recibido en el Registro de la CNE el 20 de octubre de 2010.

En fecha 25 de noviembre de 2010 tuvo entrada en el Registro de la CNE escrito de “EMPRESA A”, presentado asimismo en el marco del trámite de audiencia del procedimiento. En este escrito, la citada empresa efectúa, esencialmente, las siguientes alegaciones:

- Que *“REE vuelve a confirmar que fundamenta la denegación de acceso sobre la base de la inexistencia de capacidad en el nudo solicitado, de acuerdo a los estudios locales y zonales de COMUNIDAD AUTÓNOMA”*.
- Que *“REE no ha realizado informe alguno basado en la producción total simultánea máxima que puede inyectarse en dicho punto [.....220kV] con la red en condiciones de disponibilidad total y el consumo previsto para el horizonte de estudio, ni hasta la fecha se ha aportado a mi representada,*

documento o informe alguno que justifique la inexistencia de dicha capacidad en las citadas condiciones”.

- *Que “es cierto que el artículo 28 de la Ley 54/1997 faculta a REE, como gestor de la red de transporte, para establecer límites a la capacidad de conexión de acceso por zonas territoriales. Sin embargo, lógicamente esta facultad otorgada al gestor de la red de transporte, debe inevitablemente ser objeto de control por parte de la autoridad administrativa en el ejercicio de sus competencias. [...] bajo ningún punto de vista, REE puede ampararse en dicho artículo, para establecer limitaciones territoriales, coincidentes con territorios de una Comunidad Autónoma y más, cuando dicha Comunidad tiene una extensión como la de COMUNIDAD AUTÓNOMA. [...] REE pretende utilizar interesadamente el contenido del artículo 28 mencionado, con la única finalidad de transformar planificaciones indicativas en vinculantes, con el único objeto de denegar el derecho de acceso a la Red a la instalación promovida por mi representada, obviando la concreta situación y características de aquél punto en donde se pretende la conexión.”*

- *Que “el Informe de la COMUNIDAD AUTÓNOMA de fecha 18 de octubre de 2010, que obra en el expediente administrativo, cuyo contenido resulta incuestionable a los presentes efectos, desde el mismo momento en el que por parte de la propia Comunidad Autónoma se informa favorablemente la solicitud formulada por esta sociedad. Y, por otro, de igual modo, el Informe sobre el acceso y conexión del Parque Eólico suscrito por la Consejería de Economía y Empleo el 4 de junio de 2009 [...] que justifica, sin ningún género de dudas, que el Parque Eólico promovido por mi representada, se encuadra en el Anexo 2 del protocolo donde se recoge la capacidad de conexión a la red eléctrica de transporte en el horizonte temporal de 2011, aceptado expresamente por la propia REE.”*

Hechas estas alegaciones, “EMPRESA A” solicita a la CNE que *“dicte en su día Resolución conforme declare el derecho de mi representada a disponer del derecho de acceso a la red de transporte del Parque Eólico denominado “.....” en la subestación de 220 kV, obligando a REE a estar y pasar por dicha declaración”*.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCESALES

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

“EMPRESA A” solicitó, a través del interlocutor único de nudo, acceso a la red de transporte en la subestación de [.....] 220kV, a los efectos de verter la energía producida por el parque eólico denominado “[.....]” -9 MW-.

Esta solicitud fue denegada por REE, indicando que *“el acceso no resulta viable para los parques eólicos incluidos en la tabla 1 [entre ellos, [.....]] en el horizonte medio plazo mencionado”*.

“EMPRESA A” se encuentra disconforme con dicha denegación porque, a su juicio, no es acorde a las exigencias normativas que regulan el estudio de la capacidad de acceso.

Concurre, por tanto, entre “EMPRESA A” y REE un conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica, pues se trata de un conflicto que versa sobre la capacidad de la red de transporte para soportar la evacuación de la energía producida en el parque eólico proyectado por “EMPRESA A”.

SEGUNDO. Competencia de la CNE para resolver el conflicto de acceso.

La presente Resolución se dicta en ejercicio de la función de resolución de conflictos de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución, en los términos que viene atribuida a la CNE por la Disposición adicional undécima, tercero, decimotercera, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, así como en los artículos 38 y 42 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. Se refieren también a esta competencia de la CNE los artículos 14 y 15 del Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la CNE.

Asimismo, y en particular respecto al acceso a las redes de transporte de energía eléctrica, el apartado 8 del artículo 53 (“Procedimiento de acceso a la red de transporte”) del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, que regula las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, dispone que *“La Comisión Nacional de Energía resolverá a petición de cualquiera de las partes afectadas los posibles conflictos que pudieran plantearse en relación con el derecho de acceso, así como con las denegaciones del mismo emitidas por el operador del sistema y gestor de la red de transporte”*.

Dentro de la CNE, corresponde a su Consejo de Administración aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 19 del Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de este Organismo.

TERCERO. Procedimiento aplicable.

El procedimiento aplicable es el establecido en el artículo 15 del Real Decreto 1339/1999, bajo el epígrafe “Formalización del derecho de acceso”, y en lo no previsto expresamente en dicho precepto, es de aplicación la Ley 30/1992, a cuyos principios remite expresamente el artículo 14.1 del citado Reglamento de la CNE, y que es de aplicación directa a este Organismo, a tenor del artículo 2.2 de la propia Ley 30/1992, y de la Disposición adicional undécima, primero, de la Ley 34/1998.

FUNDAMENTOS JURÍDICO-MATERIALES

PRIMERO. Sobre el derecho de acceso a la red.

Como viene señalando esta Comisión en diferentes Resoluciones, el carácter fundamental que el legislador ha otorgado al derecho de acceso a redes se pone de manifiesto desde la misma Exposición de Motivos del texto legal, a cuyo tenor: *“El transporte y la distribución se liberalizan a través de la generalización del acceso de terceros a las redes. La propiedad de las redes no garantiza su uso exclusivo. La eficiencia económica que se deriva de la existencia de una única red, raíz básica del denominado monopolio natural, es puesta a disposición de los diferentes sujetos del sistema eléctrico y de los consumidores”*.

El derecho de acceso a las redes queda configurado así como la verdadera piedra angular de la liberalización del sector eléctrico, ya que de la disponibilidad o libre acceso para todos de las redes de transporte y distribución existentes depende, en definitiva, la apertura del mercado eléctrico. Todos los sujetos eléctricos y consumidores cualificados tienen la posibilidad de hacer transitar la energía eléctrica objeto de sus transacciones, a través de redes de las que no son propietarios, y ello hace posible un mercado de agentes múltiples en un sistema de redes único.

La configuración jurídica del derecho de acceso en la Ley 54/1997 responde al carácter principal de este derecho en el sistema liberalizador que la citada Ley diseña. Existen unos rasgos jurídicos del derecho de acceso que resultan distintivos e individualizadores de este derecho respecto a otros derechos también contemplados en la Ley 54/1997. Tales rasgos, que se inducen de las prescripciones contenidas en los artículos 11.2, 38 y 42, según se trate de acceso a redes de transporte y distribución respectivamente, serían:

a) Conforme al texto del artículo 11.2, segundo párrafo, de la Ley (*“Se garantiza el acceso de terceros a las redes de transporte y distribución en las condiciones técnicas y económicas establecidas en esta Ley”*), estamos ante

un derecho que nace directamente del texto legal para todos los sujetos que son sus titulares, sin necesidad de complemento normativo reglamentario que lo defina, delimite o concrete. La propia Ley (“esta Ley”) establece las condiciones técnicas y económicas que definen el derecho de acceso y sus límites naturales, y la propia Ley se constituye en garante de la efectividad del derecho, y en garante del contenido sustancial del mismo, impidiendo que por disposición reglamentaria pueda reducirse o desvirtuarse ese contenido o retrasarse su efectividad, o establecerse condiciones para su ejercicio diferentes o más gravosas que las que la propia Ley ha establecido.

b) En coherencia con dicha configuración legal, el artículo 38 de la Ley, referido al acceso a las redes de transporte, tras definir en su apartado 1, en los términos más amplios, los sujetos que son titulares del derecho de acceso, define en su apartado 2 los límites materiales del mismo en los siguientes términos:

“El operador del sistema como gestor de la red de transporte sólo podrá denegar el acceso a la red en caso de que no disponga de la capacidad necesaria.

La denegación deberá ser motivada, atendiendo a las exigencias que a estos efectos se establezcan reglamentariamente.”

Conforme a este precepto, hay sólo un posible motivo de denegación del acceso, tasado y preestablecido por la Ley, consistente en que, a juicio del gestor de la red de transporte, no exista capacidad disponible en la misma. La falta de capacidad de la red constituye el límite -único límite-, al ejercicio por terceros del derecho de acceso.

El precepto contiene aún otras exigencias: La primera de ellas, “*la denegación deberá ser motivada*”, comporta la obligación del gestor de la red de hacer expresas las razones o motivos de la negativa, y con ello, impone al gestor de la red la carga de la prueba acerca de la falta de capacidad.

Tales razones o motivos, que deben ser expresos, están a su vez tasados, ya que la justificación de la falta de capacidad necesaria en la red de transporte, señala el artículo 52 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, “*se deberá exclusivamente a criterios de seguridad, regularidad o calidad de suministro*”. La seguridad, regularidad y calidad de los suministros no es una segunda causa posible de denegación del acceso que pueda ser alegada por el gestor de la red además de, o en lugar de, la falta de capacidad de ésta. Es el único criterio que el legislador admite como justificación válida de la falta de capacidad. Tendrán que concurrir pues, para que sea posible denegar el acceso, a) riesgos ciertos para la calidad del suministro, b) un problema real de capacidad de la red, y c) una relación causa-efecto entre éste y aquéllos, suficiente y explícita.

Es preciso, finalmente, analizar el último inciso del artículo 38.2, párrafo segundo: “*...atendiendo a las exigencias que a estos efectos se establezcan reglamentariamente*”. Este inciso, referido a los criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros, viene a completar el círculo de garantías que el legislador ha establecido para asegurar la eficacia del derecho de acceso. En este sentido, no podrán alegarse por el gestor de la red de transporte cualesquiera argumentos de calidad, seguridad o regularidad de los suministros, sino precisamente aquellos que correspondan con las exigencias generales sobre seguridad, regularidad y calidad de los suministros, exigencias que, por ser generales, tendrán que estar preestablecidas por norma reglamentaria.

En otros términos, ni la referencia del precepto comentado a la calidad, regularidad y seguridad de los suministros, ni la referencia al establecimiento por vía reglamentaria de las exigencias relativas a seguridad, regularidad y calidad del suministro son puertas que el legislador haya dejado abiertas a la regulación por norma de rango inferior del derecho de acceso, sino garantías adicionales y complementarias para que un derecho que el legislador configura como esencial para la liberalización del sector, no pueda resultar burlado por vía reglamentaria.

En definitiva, el derecho de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución por parte de los sujetos del sistema y consumidores cualificados está establecido en el artículo 11.2 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, así como en sus artículos 38 y 42, respectivamente, para el acceso al transporte y la distribución.

SEGUNDO. Delimitación del fundamento del conflicto.

Como pretendida justificación de la denegación del acceso solicitado por “EMPRESA A”, recogida en el documento emitido el 23 de julio de 2010, REE expresó lo siguiente:

“Por lo motivos que se exponen a continuación, les trasladamos la inexistencia de capacidad en el nudo solicitado, que justifica no podemos emitirles la autorización de acceso solicitada [...]

[...]

Se establecen las siguientes posibilidades de producción:

- una potencia producible simultánea máxima de 3.500 MW y una potencia instalada máxima de 4.375 MW, para la generación con conexión a la “zona eléctrica principal”.*
- una potencia producible simultánea máxima de 692 MW y una potencia instalada máxima de 865 MW, para la generación asociada al eje [.....] 220 kV en el corto-medio plazo, en el que se integra el nudo de [.....] 220 kV.*

[...]

En relación con las posibilidades expuestas en el ámbito regional y concretamente en la zona eléctrica principal, a la que hacíamos referencia anteriormente, procede destacar que dichas posibilidades de evacuación han sido superadas por las instalaciones de generación con Autorización

Administrativa (AA) obtenida con anterioridad a la actual normativa (Real Decreto 661/2007 y Ley 17/2007), y por las instalaciones que cuentan con autorización de acceso y conexión firme a la red de transporte.

Asimismo, como quiera que la capacidad de conexión en el eje mencionado queda saturado con la generación actualmente en servicio, y por las instalaciones que cuentan con autorización de acceso y conexión firme a la red de transporte, así como consecuencia de la saturación zonal y regional previamente indicadas, el acceso no resulta viable para los parques eólicos incluidos en la Tabla 1 en el horizonte medio plazo mencionado.

Por todo lo anterior, la conexión de dichos parques resultaría viable, en su caso, en un horizonte de más largo plazo. A este respecto, Red Eléctrica está revisando la capacidad de conexión en escenarios derivados de la mencionada Planificación de la Red de Transporte Horizonte 2016, mediante la aplicación de criterios orientados a maximizar la integración de generación de régimen especial compatible con la seguridad del sistema, de acuerdo con la nueva política energética siguiendo las directrices establecidas a tal efecto a nivel europeo y nacional y de integrar en lo posible los ambiciosos planes establecidos en las Comunidades Autónomas para generación en régimen especial, aunque cabe adelantar la mayor exigencia en cuanto a requisitos técnicos y aportación de los servicios de ajuste y un aumento significativo de la probabilidad de restricciones de producción. De confirmarse la aplicación de los criterios mencionados, las conclusiones de dichos estudios, que han sido comunicadas a la [...], apuntan a una capacidad de conexión de 6.868 MW de generación eólica total en [...], lo que podría hacer viable la conexión de la generación de la Tabla 1 con el alcance temporal indicado. En esta circunstancia, y una vez definido por parte de la Administración Regional el perfil de generación asociado a la capacidad regional indicada, se requeriría en su caso la correspondiente actualización de los procedimientos de acceso y conexión.”

Así pues, la conclusión expresada por REE en su informe (denegación de la solicitud de acceso para su ejercicio en el corto y medio plazo) se sostiene,

básicamente, en la consideración de que la producción máxima asumible por la red de transporte en [.....] ha sido superada, y que, asimismo, ha sido superada la producción máxima asumible por la red de transporte en el eje [.....].

Específicamente, REE alude a una cifra de 3.500 MW de producción máxima que puede ser simultáneamente vertida a la red en COMUNIDAD AUTÓNOMA, y a una cifra de 4.375 MW de potencia instalada máxima.

De las alegaciones efectuadas en el marco del procedimiento y de la documentación adjuntada a las mismas, se concluye que esas cifras límite expresadas por REE para [.....] se refieren, exclusivamente, a instalaciones de tecnología eólica y a la energía eléctrica producida mediante dichas instalaciones de tecnología eólica.

Durante la tramitación del procedimiento, REE ha defendido, esencialmente, la aplicabilidad de esos límites con base en la previsión normativa contenida en el artículo 28.3 de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, que establece que *“el gestor de la red de transporte, atendiendo a criterios de seguridad de suministro, podrá establecer límites por zonas territoriales a la capacidad de conexión, previa comunicación a la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio”*.

Adicionalmente, en sus alegaciones, REE expone unos argumentos adicionales, como justificación de la denegación dada a la solicitud de acceso de “EMPRESA A”:

- La sobreinstalación de generación tiene unos efectos perjudiciales para el sistema, ya que la función de operación se convierte en mucho más compleja (en especial, la fase de solución de restricciones), lo que –a juicio de REE- supone un riesgo para la seguridad del sistema.
- Para determinar el perfil de generación que puede admitirse en una zona, resulta procedente considerar las previsiones de las Comunidades

Autónomas, que tienen competencia en materia de autorización de instalaciones de generación de régimen especial.

TERCERO. Valoración de los motivos de la denegación de acceso.

A. Sobre el límite zonal a la capacidad de conexión.

REE fundamenta la denegación de la solicitud de acceso de “EMPRESA A” en la superación de los límites zonales a la capacidad de conexión.

Al respecto se señala que el artículo 28.3, párrafo segundo, de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, habilita a REE, como gestor de la red de transporte, para establecer límites por zonas territoriales a la capacidad de conexión:

“Estas autorizaciones [autorizaciones de instalaciones de producción en régimen especial] no podrán ser otorgadas si su titular no ha obtenido previamente la autorización del punto de conexión a las redes de transporte o distribución correspondientes. A estos efectos, el gestor de la red de transporte, atendiendo a criterios de seguridad de suministro, podrá establecer límites por zonas territoriales a la capacidad de conexión, previa comunicación a la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.”

REE expone que esos límites zonales han sido formalmente comunicados a la Secretaría de Estado de Energía en marzo de 2010.

REE aporta copia del escrito dirigido a la Secretaría de Estado de Energía a estos efectos (en concreto, el documento 4 adjuntado por REE a su escrito de alegaciones con entrada en el Registro de la CNE en fecha 20 de octubre de 2010), en el que expresa que ha procedido a establecer estos límites incorporando los criterios recogidos en la propuesta de nuevo P.O. 12.1, propuesta que, sin embargo, no ha sido –al menos, por el momento- aprobada.

Sin perjuicio del contenido del documento general relativo a los límites por zonas y la consiguiente capacidad de conexión de generación de régimen especial, a los concretos efectos de resolución del conflicto planteado por “EMPRESA A” cumple examinar los concretos límites relativos a la zona de COMUNIDAD AUTÓNOMA que se señalan en el escrito de REE de 23 de julio de 2010, por el que se hace la “*comunicación de inexistencia de capacidad de conexión de acceso a la Red de Transporte*” para el parque eólico “.....”.

Estos límites señalados por REE para denegar la solicitud de “EMPRESA A”(4.375 MW de potencia instalada eólica y 3.500 MW de producción simultánea máxima eólica) aparecen reiterados en los escritos de alegaciones presentados por REE en el marco del procedimiento, y la justificación de los mismos se contiene en el Informe titulado “*Capacidad de evacuación de energía eólica en COMUNIDAD AUTÓNOMA*”, de febrero de 2003, cuyo contenido ha sido aportado por REE como documento 5 de su escrito de alegaciones con entrada en el Registro de la CNE en fecha 20 de octubre de 2010.

Lo primero que cabe aclarar es que los efectos del establecimiento de estos límites se vinculan por la Ley al trámite de autorización administrativa de las instalaciones (artículo 28 de la Ley del Sector Eléctrico), y no al del estudio de la capacidad de acceso (artículo 38 de la Ley del Sector Eléctrico), estudio que, conforme a las disposiciones reglamentarias de desarrollo de la Ley que se encuentran vigentes (artículo 55.b del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre), ha de consistir en un análisis específico realizado en un punto de la red. En este caso, el preceptivo análisis específico no ha sido realizado por REE, por cuanto se limita a señalar –aparte de su conclusión general relativa a COMUNIDAD AUTÓNOMA- que también el límite de generación asociada al eje [.....] 220 kV, en el que se integra el nudo [.....] 220 kV, ha sido superado, pero sin aportar estudio específico de capacidad.

En cualquier caso, la facultad de REE de señalar límites zonales a la capacidad de conexión no puede considerarse absoluta, o excluida de todo control por parte de la Administración. REE es una entidad de derecho privado, cuyas

actuaciones afectan a otros sujetos del sector, con base en la normativa administrativa que regula el mismo, normativa administrativa que trae causa de los intereses públicos involucrados, cuya salvaguarda corresponde a las Administraciones Públicas con competencia en la materia.

Pues bien, a los efectos de conocer del fondo del presente conflicto, un examen de las razones aportadas por REE en el procedimiento como justificación de los concretos límites comunicados, respecto de COMUNIDAD AUTÓNOMA, a “EMPRESA A” evidencia la falta de soporte de los mismos en la normativa sectorial eléctrica, y, por tanto, su falta de apoyo para justificar la denegación de la solicitud de acceso efectuada.

En concreto, concurren a juicio de esta Comisión dos circunstancias que evidencian el carácter improcedente de estos límites específicos, como a continuación se argumenta:

1. Ámbito temporal del estudio en el que se soportan los límites establecidos por REE en su escrito de denegación de acceso.

En el escrito de fecha 23 de julio de 2010 por el que se declara la inviabilidad del acceso pretendido por “EMPRESA A” se indica lo siguiente: “*Se establecen [...] una potencia producible simultánea máxima de 3.500 MW y una potencia instalada máxima de 4.375 MW , para la generación con conexión a la zona eléctrica principal*”.

Ahora bien, ambas cifras (3.500 MW y 4.375 MW) resultan recogidas en el informe de REE “*Capacidad de evacuación de energía eólica COMUNIDAD AUTÓNOMA*”, que lleva fecha “*Febrero 2003*”, aportado como documento 5 del escrito de alegaciones de REE presentado en el Registro de la CNE en fecha 20 de octubre de 2010. En concreto, la cifra de 4.375 MW de potencia instalada (y la de 3.500 de producción simultánea máxima que deriva de ella, como valor que supone el 80% de la cifra anterior) se establecen en este informe como previsiones correspondientes al horizonte de 2007 (“*alcance temporal de los años 2004 hasta 2007*”).

Pues bien, es claro que REE no puede limitarse a ejecutar unas limitaciones previstas en el año 2003 para su aplicación al año 2007 respecto de una solicitud de acceso efectuada en 2010.

En este sentido, y a mayor abundamiento, resulta evidente el carácter anacrónico que actualmente tienen algunas consideraciones efectuadas en el Informe de REE de febrero de 2003.

Así, REE alude en la página 6 del citado documento al límite de 13.000 MW de potencia eólica instalada que, para el territorio nacional, se contempla en el documento de la Planificación aprobado en septiembre de 2002: *“Con independencia de los límites locales/zonales presentados anteriormente, el límite nacional recogido en el documento MINECO de octubre de 2002: “Planificación de los sectores de electricidad y gas. Desarrollo de las redes de transporte 2002-2011”, establece que la máxima producción eólica admisible por el sistema peninsular español es de 10.000 MW en situación punta y de 3.000 a 5.000 MW en situación de hora valle. Ello permite establecer un límite de potencia instalada en el sistema del orden de 13.000 MW en el mencionado horizonte 2011”*.

Ha de aclararse, de entrada, que la cifra de 13.000 MW de potencia instalada se contemplaba en el documento de la Planificación aprobado en 2002 para el horizonte de 2008, y no de 2011. Así se indicaba en el apartado 6.2 del Capítulo 6 (*“Generación eólica técnicamente admisible en el Sistema Eléctrico Peninsular Español”*) del documento *“Planificación de los sectores de electricidad y gas - Desarrollo de las redes de transporte 2002-2011”*, aprobado por el Consejo de Ministros de 13 de septiembre de 2002, y en el Anexo I de dicho Capítulo 6:

- *“El estudio parte [página 40 del Capítulo 6] del flujo de cargas de la red de transporte española para un horizonte definido (casos base punta y valle 2004-2008), al que se incorporan los datos dinámicos que permiten modelar los elementos del sistema eléctrico que tienen influencia en la estabilidad*

transitoria. En los parque eólicos se han modelado protecciones de mínima tensión, lo que ha permitido dar unos criterios iniciales para los requisitos del sistema, en cuanto a las perturbaciones que debe soportar este tipo de generación sin desconexión.”

– *“Siguiendo el proceso detallado [página 3 del Anexo I al Capítulo 6] en el apartado A.6.1, se ha partido de la generación de dos casos, uno punta y otro valle, ambos con alta penetración eólica:*

- *Caso punta: Correspondiente a una situación de red de un horizonte 2004-2008 en hora punta con una generación eólica inyectada en el sistema de 10.000 MW (figura A.6.2).*

- *Caso valle 1: Correspondiente a una situación de red de un horizonte 2004-2008 en hora valle con una generación eólica inyectada en el sistema de 10.000 MW. Aquí han aparecido los primeros problemas, ya que no es posible encontrar una solución del flujo de cargas con esta penetración eólica. Por lo tanto se ha procedido a elaborar un caso valle con menos generación eólica.”*

En cualquier caso, estas previsiones contempladas en los documentos de planificación (que, conforme al artículo 4 de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, es indicativa salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte), se han ido actualizando progresivamente.

Así, el *“Plan de Energías Renovables en España 2005-2010”*, aprobado en el Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2005, contemplaba una *“potencia eólica incremental de 12.000 MW en el período 2005-2010”* (página 62 del Plan), adicional a los 8.155 MW de potencia instalada eólica existente en 2004 que se menciona en el propio Plan. Respecto de LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, aludía a una previsión (*“pendiente de conexión”*) de 6.700 MW eólicos para el año 2010 (página 61 del Plan).

El más reciente documento “*Planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016 – Desarrollo de las redes de transporte*”, aprobado en el Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, recoge la cifra de 11.233 MW referida a la potencia instalada eólica a finales de 2006, previendo la de 22.000 MW para el año 2011 (cifra ciertamente diferente a la 13.000 MW en la que está basado el Informe aportado por REE) y la de 29.000 MW para el año 2016.

2. Método de determinación del límite de producción máxima.

En el escrito de fecha 23 de julio de 2010 por el que REE declara la inviabilidad del acceso pretendido por “EMPRESA A”, se establece una potencia producible simultánea máxima de 3.500 MW para la generación eólica en LA COMUNIDAD AUTÓNOMA.

Esta cifra resulta de aplicar un porcentaje del 80% a la potencia instalada eólica en LA COMUNIDAD AUTÓNOMA (4.375 MW), que, a su vez, es una cifra comunicada por la Comunidad Autónoma con base en los parques existentes o con acceso y conexión concedidos o con autorización administrativa concedida, y su previsión para 2007.

Así se explica en la página 18 del informe sobre capacidad de evacuación de energía eólica en LA COMUNIDAD AUTÓNOMA de febrero de 2003, aportado por REE con su escrito de alegaciones presentado en el Registro de la CNE en fecha 20 de octubre de 2010:

“4.5.3. Perfil de generación eólica de 3.500 MW (4.375 MW instalados)

Este escenario plantea las posibilidades de evacuación de un contingente de generación eólica regional para intentar fijar una cifra a largo plazo en cuanto a la potencia instalada en LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, en el entorno a los 4.375 MW instalados.

El escenario se construye partiendo del perfil de la fase 2 (aportado por LA COMUNIDAD AUTÓNOMA) y reduciendo la generación eólica en dos pasos,

primero dejando la generación ya instalada como base, y segundo realizando una reducción proporcional sobre el resto de generación hasta llegar a los 3.500 MW de generación total.”

De este modo, partiendo de la potencia instalada en 2003 (dato de hecho) y de la que se prevé instalar (para 2007), REE procede a calcular la producción simultánea máxima admisible en la red como el 80% de la cifra anterior.

El mismo sistema se aplica en el escrito de denegación de REE con respecto al nudo de [.....] 220kV y el eje [.....] 220 kV, “*con una potencia producible simultánea máxima de 692 MW y una potencia instalada máxima de 865 MW*”, señalándose expresamente que “*en relación con las posibilidades expuestas en el ámbito regional y concretamente en la zona eléctrica principal [...] procede destacar que dichas posibilidades de evacuación han sido superadas por las instalaciones de generación con Autorización Administrativa (AA) obtenida con anterioridad a la actual normativa [...] y por las instalaciones que cuentan con autorización de acceso y conexión firme a la red de transporte.*”

Resulta evidente que no es éste un método técnico apropiado para determinar la capacidad de transmisión de las redes y poner los consecuentes límites al acceso o conexión, pues no parte de un análisis de las características de la red, realizado conforme a lo dispuesto en el artículo 55 b) del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre.

B. Justificaciones adicionales aportadas por REE.

En relación con las justificaciones adicionales aportadas por REE en sus escritos de alegaciones, respecto a su decisión de denegar el acceso solicitado por “EMPRESA A”, cabe señalar lo siguiente:

- Sobreinstalación de generación.

REE adjunta a su escrito de alegaciones presentado en el Registro de la CNE el 20 de octubre de 2010 un informe sobre *“Impacto de la sobreinstalación nodal y zonal de generación eólica en la seguridad del Sistema Eléctrico”*.

Al respecto se señala que las conclusiones de este informe no justifican una falta de capacidad de la red para atender nueva generación.

Por un lado, en dichas conclusiones REE alude a que la sobreinstalación genera unos efectos económicos no deseables, constituyendo ésta una consideración de política normativa realizada por la citada sociedad completamente al margen de sus atribuciones y, por otro lado, alude a una “potencialidad” de riesgo para la seguridad del sistema, la cual no se debe a falta de capacidad de la red, sino a la conveniencia de reducir la complejidad de la operación (y reducir la aparición de nuevas restricciones técnicas), que no es un motivo que, conforme a la normativa vigente, pueda justificar la denegación del acceso.

– Previsiones regionales de generación.

El establecimiento por parte de REE del límite zonal que se recoge en su escrito de denegación de la solicitud de acceso de “EMPRESA A”, viene a ser el resultado de convertir en necesarias las previsiones orientativas autonómicas para las instalaciones de tipo eólico.

Sin embargo, como ya ha quedado expuesto en la presente Resolución, el artículo 4.1 de la Ley del Sector Eléctrico atribuye a esta planificación de la generación un valor indicativo, en contra del valor que -de hecho- REE otorga a la misma, en justificación de su denegación del acceso solicitado.

Estas consideraciones ya han sido puestas con anterioridad de manifiesto por parte de esta Comisión, y han sido refrendadas por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Así, en su Resolución de 23 de enero de 2009, recaída en el recurso de alzada interpuesto por REE contra las Resoluciones de los CATR

2/2006 y 3/2006, la Subsecretaría de Industria, Turismo y Comercio afirma lo siguiente (Fundamento Jurídico quinto):

“REE apoya su negativa a los accesos solicitados por FCLE en el argumento adicional de que los parques a los que se refiere su solicitud no están incluidos en la planificación autonómica. De este modo, REE reserva para los parques planificados la potencia que es posible inyectar a cada nudo, haciéndola coincidir con la potencia instalada de los mismos.

Respecto a ello, el artículo 4 de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, establece que la planificación eléctrica “tiene carácter indicativo, salvo en lo que se refiere a las instalaciones de transporte”. La propia COMUNIDAD AUTÓNOMA ha manifestado en numerosos informes, que “la Planificación eólica mencionada es meramente indicativa, no estando cerrada y siendo susceptible de posibles cambios”.

Pero lo que es más significativo es que el artículo 52.3 del Real Decreto 1955/2000 dispone que: “Las limitaciones de acceso para los productores se resolverán sobre la base de la inexistencia en el sistema eléctrico español de reserva de capacidad de red, sin que la precedencia temporal en la conexión implique una consecuente preferencia de acceso. La solución de las eventuales restricciones de acceso se apoyará en mecanismos de mercado conforme a lo establecido en los procedimientos de operación del sistema.”

No puede entenderse, por tanto, que haya una reserva de la capacidad de la red a favor de las infraestructuras contempladas en los planes autonómicos.”

Así pues, ha de concluirse que la planificación autonómica no resulta excluyente del parque eólico al que se refiere el presente conflicto.

En este sentido cabe entender, precisamente, el Informe emitido por la COMUNIDAD AUTÓNOMA en fecha 18 de octubre de 2010 en el marco de este procedimiento, en el que se *“informa favorablemente”* la solicitud de acceso de “EMPRESA A”. En su escrito de alegaciones de fecha 22 de

noviembre de 2010, presentado en el trámite de audiencia, REE viene a indicar que, con la conclusión del citado informe, la COMUNIDAD AUTÓNOMA vendría a incurrir en una especie de contradicción (puesto que los límites establecidos por REE derivarían de la información aportada en su día, al referirse a *“los perfiles de generación estimados por la COMUNIDAD AUTÓNOMA”*). Sin embargo, frente a lo argumentado por REE, podrá comprenderse cabalmente que, al margen del valor indicativo que se las quiera atribuir, las previsiones que la Administración autonómica pudiera haber hecho en 2003 (que es la fecha del informe en el que REE apoya sus límites) para el horizonte de 2007 (que es el horizonte temporal del estudio que se contiene en el citado Informe), no tienen por qué valer para el año 2011, que es el que interesa a los efectos del presente conflicto, con lo que no se aprecia tal supuesta contradicción.

En definitiva y como conclusión de los fundamentos expuestos, esta Comisión considera que no está justificada la denegación de acceso efectuada por REE para el parque eólico “[.....]”, procediendo reconocer el derecho de acceso al mismo.

Ello se entiende sin perjuicio de que, si para la instalación objeto del conflicto, se pretende que se le otorgue el reconocimiento del derecho al régimen económico establecido en el Real Decreto 661/2007 de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, las citadas instalaciones deberán quedar inscritas en el Registro de pre-asignación correspondiente, de acuerdo con lo establecido en la legislación vigente.

Vistos los preceptos legales y reglamentarios citados, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 26 de enero de 2011,

ACUERDA

ÚNICO. Reconocer a “EMPRESA A”, S.L. el derecho de acceso a la red de transporte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. en la subestación de [.....] 220 kV, planteado para la evacuación de la energía eléctrica producida por el parque eólico denominado “[.....]” (9 MW), sito en los términos municipales de [.....] , en la provincia de [.....].

Contra la presente Resolución, que no agota la vía administrativa, podrá interponerse Recurso de Alzada ante el Ministro de Industria, Turismo y Comercio, según lo establecido en la disposición adicional undécima, tercero, 5, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, en plazo de un mes a contar desde la notificación de la presente Resolución.