

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE INSTADO POR EMPRESA DISTRIBUIDORA FRENTE A RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. EN RELACIÓN CON EL ACCESO A LA SUBESTACIÓN DE (...) (C.A.T.R. 24/2009)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- *Planteamiento del conflicto.*

Con fecha 26 de noviembre de 2010 ha tenido entrada en el Registro de la Comisión Nacional de Energía (CNE) escrito de la EMPRESA DISTRIBUIDORA, por el que plantea ante la CNE conflicto de acceso por causa de la decisión de Red Eléctrica de España de considerar inviable la solicitud de acceso a la red de transporte presentada por esa empresa distribuidora en relación con la subestación de (...) 220 kV, al objeto de instalar una segunda transformación 220/45 kV de 100 MVA.

En su escrito, la EMPRESA DISTRIBUIDORA manifiesta esencialmente, como fundamento del conflicto que interpone, lo siguiente:

- Que “El 2/2/09 la EMPRESA DISTRIBUIDORA remite escrito a REE [Red Eléctrica de España] en el que solicita el acceso a la red de transporte en la Subestación de (...) 220 kV” y que “el 26/10/09 se recibe carta de REE, fechada el 09/10/09, a la que adjuntan el correspondiente Informe de Viabilidad, y en la que comunican la inviabilidad del acceso solicitado por la EMPRESA DISTRIBUIDORA”.
- Que “REE deniega el acceso a la EMPRESA DISTRIBUIDORA basándose principalmente en los ya conocidos (y descartados por esa CNE) argumentos de falta de apoyo desde la red de distribución, que no alcanzaría los umbrales considerados necesarios por REE, umbrales que no aparecen en ninguna reglamentación aplicable”.

- Que *“las “restricciones” a las que alude el informe de la EMPRESA DISTRIBUIDORA se producen únicamente en el caso de no disponer en (...) de la alimentación desde el sistema 220 kV, es decir en una situación de fallo doble, o de fallo de una línea durante el descargo de la otra (es decir, sucesos de muy baja probabilidad)”*. Añade la EMPRESA DISTRIBUIDORA *“Que esta situación implique, como pretende indicar la argumentación de la contestación de acceso, la ausencia de garantía de suministro eléctrico no responde a lo recogido actualmente en la regulación y los procedimientos en vigor, y no supone (como interpreta REE) un incumplimiento de la Ley del Sector Eléctrico”*.

- Que *“existen en la red actual apoyos a la red de distribución e importantes suministros en los que concurren las circunstancias de nodo no mallado con débil apoyo desde la red de distribución..., sin que esto se haya traducido en absoluto en una mala calidad del servicio..., ni en incumplimiento de los umbrales reglamentariamente establecidos para el TIEPI y NIEPI que pueda imputarse a dichas circunstancias, es decir, sean consecuencia de un fallo durante un descargo”*. Concluye así la EMPRESA DISTRIBUIDORA que *“Parece evidente de la experiencia que el criterio de REE sobre apoyo desde la red de distribución en nodos no mallados, puramente determinista, no está soportado en un análisis probabilístico que demuestre su necesidad y justifique los costes que induce”*.

- Que, conforme a la argumentación de Red Eléctrica de España, *“la capacidad de la RdT [red de transporte] para apoyar a la RdD [red de distribución], concepto básico en la regulación del acceso, se calcularía en función de la capacidad de la propia red de distribución apoyada, en situación de ausencia de la red de transporte”, y que “Esto constituye una contradicción evidente”, ya que “la capacidad de la red que debe considerar el Operador del Sistema para determinar si se puede denegar el acceso es la de la red de transporte, y no la de la red de distribución aguas abajo”*.

- Que *“Independientemente de la probable conveniencia del paso a doble barra de la subestación de (...) 220 kV, es necesario indicar que en el P.O. 13.3 actualmente aprobado, no se fija en ningún momento un número máximo de posiciones que obliguen al paso a doble barra, para el caso de ampliaciones en subestaciones existentes de simple barra”, y que “en el informe económico aportado por la EMPRESA DISTRIBUIDORA en su solicitud de acceso, donde*

se comparaban la solución asociada al acceso con alternativas basadas en un mayor desarrollo de la RdT, ya se valoraban las nuevas posiciones de (...) como de doble barra, siendo aún así mucho menos costosa para el Sistema la solución asociada al acceso”.

- Que, respecto al período de tiempo en el que subestación de (...) estaría en antena (hasta que se lleven a cabo los desarrollos previstos en la Planificación), *“la EMPRESA DISTRIBUIDORA considera que siempre será más conveniente para el Sistema adelantar dichos desarrollos que hacer otros alternativos en tensiones de distribución que luego quedarían ociosos (y que en todo caso tampoco están previstos en los planes de desarrollo de la RdD)”*. La EMPRESA DISTRIBUIDORA añade que, *“de no ser viable dicho adelanto por cuestiones constructivas (que tampoco lo serían los alternativos de distribución), siempre será preferible atender el suministro con un mayor riesgo en el transitorio que no atenderlo en absoluto”*.

- Que el 9 de octubre de 2009 la EMPRESA DISTRIBUIDORA ha remitido una nueva comunicación a Red Eléctrica de España en la que *“(...)expone a REE un hipotético desarrollo de la RdD que sería capaz de dar el apoyo pretendido por REE, comparando su coste con la alternativa de mallado desde la RdT de la SE de (...), resultando que el coste de esta última sería, aproximadamente, un 50% inferior (al no compartir el criterio, la EMPRESA DISTRIBUIDORA entiende, no obstante, que sería conveniente un análisis probabilista de la red que cuantificase los beneficios reales, en términos de calidad de servicio, de un mallado como el indicado, que se plantea como consecuencia de un criterio determinista insuficientemente justificado, con objeto de confirmar la rentabilidad de la inversión asociada)”*. La EMPRESA DISTRIBUIDORA manifiesta que *“REE aún no ha dado contestación a esta nueva comunicación”*.

Hechas estas alegaciones, la EMPRESA DISTRIBUIDORA solicita a la CNE que *“anule la decisión de REE de denegar el acceso a la EMPRESA DISTRIBUIDORA a la red de transporte en la subestación de (...), y, en consecuencia, DECLARE EL DERECHO DE ACCESO DE LA EMPRESA DISTRIBUIDORA”*.

Adjunto a su escrito de planteamiento de conflicto, la EMPRESA DISTRIBUIDORA presenta la siguiente documentación:

- La solicitud de acceso efectuada por la EMPRESA DISTRIBUIDORA para la instalación de un transformador 220/45 kV, de 100 MVA, en la subestación de (...), de fecha 2 de febrero de 2009.
- La contestación a la solicitud de acceso efectuada por Red Eléctrica de España, de fecha 9 de octubre de 2009, recibida por la EMPRESA DISTRIBUIDORA el “26/10/09”, según expresa la propia empresa distribuidora.
- El escrito de la EMPRESA DISTRIBUIDORA de 10 de noviembre de 2009, dirigido a Red Eléctrica de España, por el que se acompaña un “Análisis de alternativas de apoyo en SE (...)”.

SEGUNDO.- Comunicaciones de inicio del procedimiento y solicitud de informe preceptivo a la COMUNIDAD AUTÓNOMA.

Mediante escrito de fecha 9 de diciembre de 2009 se comunicó a la EMPRESA DISTRIBUIDORA el inicio del correspondiente procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Asimismo, mediante escrito de fecha 9 de diciembre de 2009 se comunicó el inicio del procedimiento a Red Eléctrica de España. Se le dio traslado del correspondiente escrito de la EMPRESA DISTRIBUIDORA, y de su documentación adjunta, confiriendo a Red Eléctrica de España 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 estimara convenientes en relación con el objeto del conflicto.

Finalmente, mediante escrito de la mencionada fecha de 9 de diciembre de 2009 se requirió de la COMUNIDAD AUTÓNOMA la emisión del informe preceptivo previsto en el artículo 15.3 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.

TERCERO.- Alegaciones de Red Eléctrica de España.

El 29 de diciembre de 2009 tuvo entrada en el Registro de la CNE escrito de alegaciones de Red Eléctrica de España, presentado en las oficinas de Correos y Telégrafos el 22 de diciembre de 2009.

En este escrito, Red Eléctrica de España alega, básicamente, lo siguiente:

- Que *“Es necesario tener en cuenta que en este caso no sólo estamos ante un nudo no mallado o insuficientemente mallado, dado que (...) 220 kV es actualmente un nudo con conexión en antena”*.
- Que *“en el momento en que se realiza la solicitud de acceso en cuestión debe afirmarse que no existe capacidad en la red”, y que “Dicha falta de capacidad se justifica por el incumplimiento del apartado 4.3.2 del Procedimiento de Operación 1.1 relativo a los criterios de funcionamiento y seguridad para la operación del sistema eléctrico establecidos”*.
- Que *“en las condiciones de red en las que la EMPRESA DISTRIBUIDORA tiene prevista la conexión del nuevo apoyo a su distribución (cuya puesta en servicio está prevista para el año 2011), la conexión se produciría en una antena de la red de transporte, lo que ante una contingencia simple (criterio N-1), como es el caso del fallo de la línea (...) 220 kV, se produciría una pérdida de mercado o de alimentación desde la subestación de (...) 220 kV, como consecuencia de que el apoyo que la EMPRESA DISTRIBUIDORA afirma dar desde la red de distribución es absolutamente insignificante (2 MW)”*.
- Que *“en el escenario de red previsto en el documento “Planificación de redes de transporte de energía eléctrica y gas natural. 2008-2016” aprobada en mayo de 2008, está recogida una nueva línea (...) 220 kV para el año 2013, como actuación tipo A, siempre y cuando se cuente con la línea de doble circuito (...)220 kV, también incluida en el documento anterior”*.

- Que, *“aun considerando el escenario de red previsto en la planificación, el acceso solicitado se plantearía en un nudo no mallado o insuficientemente mallado de la red de transporte”, y que, “considerando que el acceso en nudos no mallados de la red de transporte implica, como se ha demostrado, una reducción en la seguridad del sistema y en la calidad de suministro (apartado 3.3 del Procedimiento de Operación 13.1), se estaría incumpliendo el criterio general expresado en dicho procedimiento, lo que motivaría que este nudo no aportará las condiciones de fiabilidad generales de la red de transporte”.*
- Que, *“Red Eléctrica debe reiterar y poner de manifiesto la necesidad de un apoyo desde la red de distribución que permita en estos nudos garantizar el suministro y un adecuado mantenimiento de la red de transporte”.*
- Que, *“dado que para transformaciones superiores a 45 kV no se encuentra expresamente regulado este aspecto en la normativa actualmente en vigor, podría discutirse, en su caso, lo que debe considerarse como un suficiente apoyo de la red de distribución (cuantificación del apoyo y de un período temporal)”. “Sin embargo –añade Red Eléctrica de España-, entendemos que sobre la base de la seguridad del suministro y el desarrollo eficiente y armónico del sistema eléctrico que debe tenerse en cuenta en el acceso, así como la responsabilidad sobre el suministro del distribuidor en relación a los usuarios conectados a su red, no puede justificarse de forma alguna la innecesariedad de que exista este apoyo de la red de distribución o que se cumple con las exigencias de garantía de suministro para los clientes, cuando lo que se ofrece es un apoyo de 2 MW”.*
- Que *“Considerando los últimos 25 años, sólo muy recientemente se ha experimentado un ritmo de elevado desarrollo de la red de 220 kV”, y que, “Como consecuencia del desarrollo reciente y previsto, es de destacar la progresiva pérdida del mallado que ha experimentado la red de transporte, en especial en el nivel de 220 kV y muy particularmente en los entornos urbanos y periurbanos”. En este contexto, considera Red Eléctrica de España “resulta vital que la fiabilidad que la red de transporte no puede aportar –motivada por una pérdida estructural de mallado- sea complementada por la capacidad de apoyo desde la propia red de distribución, en particular en las circunstancias de indisponibilidad ya mencionada”.*

- Que, “considerando las solicitudes de acceso totales recibidas por Red Eléctrica para el sistema peninsular las planteadas por los distribuidores sobre nudos “no mallados” de la red de transporte representa el 70%”.
- Que “el acceso a estos nudos no mallados debe condicionarse a que los distribuidores aseguren –al menos en lo planificado- la suficiente capacidad de apoyo desde la propia red de distribución, por cuanto la falta de apoyo desde transporte pasa a ser una circunstancia a tener en cuenta como previsible (de forma sistemática como consecuencia de las actuaciones por mantenimiento preventivo y predictivo, y con objeto de prever las posibles actuaciones de mantenimiento correctivo consecuencia de averías en las instalaciones)”.
- Que “la cuantificación del 60% de apoyo y de un período temporal mínimo que Red Eléctrica entiende que debe aplicarse (no presentes en la normativa aprobada) se deriva de la necesidad de cubrir las situaciones de demanda típica y prever unos períodos de mantenimiento mínimamente factibles, reiterando que el objetivo es el cumplimiento de la función de garantizar la seguridad y la calidad del suministro”.
- Que “al igual que se establece el criterio general de no abrir líneas, los nudos no mallados existentes que surgieron como apertura de línea, deben considerarse del mismo modo”.
- Que, de conformidad con el apartado 3.4.2 del documento de la Planificación, “el 92% de la energía no suministrada (ENS) se corresponde con nudos insuficientemente mallados (27% en nudos no mallados y 65% en nudos en antena)”. Red Eléctrica de España añade, asimismo, de acuerdo con el citado documento de la Planificación, “que “la ampliación de las subestaciones de simple barra que en su estado final alcancen cuatro o más posiciones deberán evolucionar a una configuración de las recogidas en el Procedimiento de Operación 13.3”, como puede ser la configuración de doble barra propuesta”.

Expuestas estas alegaciones, Red Eléctrica de España solicita a la CNE que “dicte Resolución por la que se desestime el conflicto planteado por la EMPRESA DISTRIBUIDORA, confirmando las actuaciones de Red Eléctrica”.

CUARTO.- Informe de la COMUNIDAD AUTÓNOMA.

El 8 de enero de 2010 se recibió en el Registro de la CNE el informe solicitado de la COMUNIDAD AUTÓNOMA, por el que esta Administración *“informa FAVORABLEMENTE la reclamación planteada por la EMPRESA DISTRIBUIDORA, en el conflicto de acceso planteado, al estimar que, por parte de la empresa transportista, no se han cumplido los preceptos reglamentarios aplicables en la tramitación de este expediente”*.

QUINTO.- Trámite de audiencia.

Mediante sendos escritos de fecha 19 de enero de 2010 se puso el procedimiento de manifiesto a los interesados, confiriéndoles plazo de diez días hábiles para formular alegaciones. Dichos escritos fueron recibidos por los interesados el 21 de enero de 2010.

El 3 de febrero de 2010 ha tenido en el Registro de la CNE escrito de la EMPRESA DISTRIBUIDORA presentado en uso del trámite de audiencia conferido. En este escrito, la EMPRESA DISTRIBUIDORA alega, básicamente, lo siguiente:

- Que, respecto a la consideración de la subestación de (...) como nudo en antena, *“la propia REE daba por sentado que con las infraestructuras planificadas quedaba resuelta esta circunstancia (que ahora se presentaría como determinante), la EMPRESA DISTRIBUIDORA no había dado mayor relevancia a esta cuestión en el documento de presentación del Conflicto”,* y que *“si ésta hubiese sido en realidad la condición fundamental considerada por REE en la denegación del acceso, debería haberlo hecho notar con claridad en la contestación al mismo, indicando, además, que no era viable en la fecha solicitada por la EMPRESA DISTRIBUIDORA, pero sí en 2013, cosa que no hizo, evidenciando por tanto que el problema para REE no es éste, sino el de la cuestión del apoyo desde la red de distribución”*.
- Que *“las consideraciones que hacía la EMPRESA DISTRIBUIDORA en su escrito de interposición de Conflicto... estaban referidas a la situación resultante tras la puesta en servicio de la línea (...), y no a la situación en antena”*.

- Que, “la EMPRESA DISTRIBUIDORA entiende que, en estas circunstancias, y estando planificado un desarrollo que resuelve en el corto plazo el posible incumplimiento del PO 1.1, no tiene sentido plantear alternativas distintas a la alimentación desde (...) para la alimentación a los nuevos suministros asociados a este acceso, ya sea desde la red de transporte en otros puntos y/o refuerzos de la red de distribución ya que, además de los costes muy superiores que tendrían éstas, los plazos necesarios para su ejecución serían muy superiores a los necesarios para completar la línea (...), ya planificada hace tiempo”.
- Que “REE debe tener en cuenta también a la red planificada a la hora de evaluar la capacidad de acceso”.
- Que “puede comprobarse que REE sólo mantiene su posición sobre la base de que la solicitud de acceso no cumple los requisitos del P.O. 1.1”, y que “se infiere fácilmente que REE admite la existencia de capacidad suficiente para la potencia solicitada por la EMPRESA DISTRIBUIDORA en la subestación de (...)”.
- Que “Lo que REE no demuestra o justifica en ningún momento- como ordena la regulación vigente- es que la nueva conexión a 220 kV del transformador de distribución prevista por la EMPRESA DISTRIBUIDORA vaya a incrementar la probabilidad de indisponibilidad o empeorar la calidad, seguridad y fiabilidad de los suministros existentes o los futuros”.
- Que “En cuanto al incumplimiento de las condiciones de desarrollo eficiente de redes, entendemos que ha quedado ya sobradamente argumentado que la solución de la EMPRESA DISTRIBUIDORA es mucho más eficiente en términos de coste y de plazo, por lo que vamos a insistir nuevamente en este punto”.
- Que “La mayor parte de las alegaciones incluidas por REE no tienen relación directa con el caso y más bien parecen un intento de REE de establecer una cierta doctrina que no llegamos a entender a qué obedece en este momento”.
- Que el nivel de 45 kV tiene “idéntica consideración regulativa a los efectos del apoyo que las tensiones superiores”.

- Que, respecto a lo previsto en el documento de la Planificación acerca de la energía no suministrada, *“es más bien un análisis estadístico (que no probabilístico) de la calidad de servicio histórica de todos los nudos de la red de transporte, en el que se muestra la proporción de energía no suministrada (ENS) en nodos no mallados es superior a la que le correspondería por su proporción en la red”*.
- Que *“REE reconoce que en el P.O. 13.3 en vigor no se recoge la obligación de paso a doble barra a partir de un determinado número de posiciones cuando se amplían subestaciones de simple barra”*; que los criterios que, a este respecto, se contienen en la Planificación, *“cuando no están referidos a reglamentación en vigor, corresponden a la exposición de las directrices consideradas en la elaboración de la Planificación Oficial objeto del mismo”*, y que, *“sin embargo, no serían aplicables, por ejemplo, en el análisis de las solicitudes de acceso”*.
- Que, *“por sus implicaciones económicas para el Sistema, el criterio de migrar a doble barra (u otras configuraciones del PO 13.3) las subestaciones de simple barra que en su estado final alcancen cuatro o más posiciones es un criterio muy restrictivo y que obligaría a cuantiosas inversiones”*.
- Que, *“como en el caso concreto de (...) bien pudiera ser aconsejable el paso a doble barra, la EMPRESA DISTRIBUIDORA había tenido en cuenta el coste derivado en las comparaciones de opciones de transportes y distribución en el estudio adjunto a su solicitud de acceso”*.
- Que *“el régimen de acometidas y la gestión de solicitudes de nuevos suministros podrían hacerse inviables, tanto por la elevación de los costes de desarrollo como por los plazos de ejecución, los proyectos industriales que, como en el caso que nos ocupa, por la magnitud de su demanda, requieren de un acceso a la red de transporte y que, disponiendo en sus cercanías de una instalación de la red de transporte podrían permitir su suministro”*.
- Que, *“REE no ha utilizado su oportunidad de presentar alegaciones para demostrar la falta de capacidad de la red de transporte para incorporar la demanda del transformador solicitado por la EMPRESA DISTRIBUIDORA en la subestación de (...), ni ha justificado que el nuevo acceso solicitado por la*

EMPRESA DISTRIBUIDORA produzca un detrimento de la calidad del suministro de los consumidores existente o de los futuros en ese nudo concreto de la red de transporte”.

Con fecha 5 de febrero de 2010 se ha recibido en el Registro de la CNE escrito de **Red Eléctrica de España** efectuado en el trámite de audiencia, presentado en las Oficinas de Correos y Telégrafos el día 2 de febrero. Por medio de este escrito, Red Eléctrica de España expone, esencialmente, lo siguiente:

- Que *“el informe de viabilidad del acceso correspondiente... recoge los resultados del análisis técnico efectuado por el Operador del Sistema, concluyéndose que la solicitud de acceso incumple el criterio de operación y planificación de la red de transporte en su nivel básico (seguridad ante contingencias N-1 consistentes en soportar el fallo simple de cualquiera de los elementos de la red sin consecuencias inaceptables, en particular, para el suministro)”, y que “Este incumplimiento se debe a que en el periodo transitorio hasta la puesta en servicio de la línea (...) 220 kV, ante contingencia simple (fallo de la línea (...) 220 kV) se produce la pérdida de la alimentación a la SE (...) 220 kV desde la red de transporte, existiendo un elevado riesgo de suministro con calidad degradada”.*
- Que *“o bien se pretende que no pueda realizarse mantenimiento alguno de la red de transporte o bien se admite que la nueva demanda debería quedar necesariamente sometida a lo que la EMPRESA DISTRIBUIDORA denomina “aplicación de restricciones”, es decir, a cortes de suministro en ciertos periodos (por ejemplo, durante el necesario mantenimiento de la línea (...) 220 kV actual, así como en cualquier situación de fallo imprevisto de la citada línea)”, y que “en estas condiciones el acceso no resulta viable”.*
- Que *“la solución de la deficiencia estructural de la red de distribución de la zona – sobre la que la COMUNIDAD AUTÓNOMA no realiza valoración alguna, aun siendo ésta, precisamente, su competencia- no se puede realizar a través de la red de transporte de manera inmediata utilizando para ello una infraestructura de carácter radial y cuyo apoyo a distribución no es el adecuado en las condiciones actuales de red”.*
- Que *“El planteamiento unilateral de propuestas alternativas de desarrollo de las redes por parte de Red Eléctrica no es la solución al acceso planteado, pues la*

zona eléctrica afectada es lo suficientemente compleja como para que tengan que intervenir ambos gestores de las redes, colaborando en la obtención de una solución viable”.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCESALES.

PRIMERO.- Sobre la existencia de conflicto de acceso a la red de transporte.

La EMPRESA DISTRIBUIDORA ha solicitado a Red Eléctrica de España el acceso a la red de transporte para poder dar apoyo a su red de distribución para atender nuevas solicitudes de suministro. En concreto, y según expresó en su solicitud de acceso de 2 de febrero de 2009 (folios 9 a 27 del expediente administrativo), la EMPRESA DISTRIBUIDORA pretende acceder a la red de transporte en la subestación de (...) 220 kV, para instalar un segundo transformador 220/45 kV, de 100 MVA, *“como apoyo a la redes de distribución para permitir la alimentación a nuevos suministros en la zona”*, especificando que *“Los proyectos que motivan estos nuevos suministros, consistentes en una acería y un polígono industrial, permitirán un importante desarrollo de la comarca”*.

Red Eléctrica de España, en su contestación a la solicitud de acceso recibida de la EMPRESA DISTRIBUIDORA, contestación de fecha 9 de octubre de 2009 (folios 28 a 47 del expediente), concluye la *“inviabilidad del acceso solicitado”*, indicando que *“desde un punto de vista técnico”*, el acceso *“no resultaría aceptable”*, en concreto, por *“el hecho de no poder garantizar el suministro de la nueva demanda”*. Con esta contestación de Red Eléctrica de España está en desacuerdo la EMPRESA DISTRIBUIDORA.

Existe, pues, un conflicto de acceso entre la EMPRESA DISTRIBUIDORA y Red Eléctrica de España.

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, 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 LAS REDES DE TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN.

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 fundamental de este derecho en el sistema liberalizador que la 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 y, 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: 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. También la Ley determina en los mismos artículos 38 y 42 que cuando se susciten conflictos de acceso, su resolución se someterá a la Comisión Nacional de Energía.

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.- SOBRE EL OBJETO DEL CONFLICTO.

De acuerdo con su escrito de 9 de octubre de 2009, la denegación del acceso solicitado se fundamenta por Red Eléctrica de España en las siguientes razones:

“La solicitud de acceso que aquí se analiza incumple el apartado 4.3.2 del P.O. 1.1 en lo que se refiere al fallo simple: ante contingencia simple (fallo de la línea (...) 220 kV) se produce la pérdida de alimentación a la SE (...) 220 kV, existiendo un elevado riesgo de suministro con calidad degradada. A este respecto, en el documento de planificación 2008-2016 del MITYC [Ministerio de Industria, Turismo y Comercio], está recogida para el año 2013, como actuación tipo A, una nueva línea (...) 220 kV, que daría cumplimiento al apartado anterior.

No obstante, aun considerando el escenario de red planificado, el acceso solicitado se plantearía en un nudo no mallado de la red de transporte. Se trata por tanto de un incumplimiento del criterio general expresado en el P.O. 13.1, lo que motiva que este nudo –(...) 220 kV- no aporte las condiciones de fiabilidad generales de la red de transporte. Con objeto de que dicha solución de conexión pueda ser considerada como excepción aceptable a dicho criterio, y que la potencial falta de apoyo desde la red no redunde en una degradación de la calidad de suministro al usuario final, especialmente en previsión de mantenimiento de la red de transporte, RED ELÉCTRICA requiere la valoración y suficiencia del apoyo desde distribución (se entiende necesario un 60% de la punta de demanda en el horizonte de estudio), así como la aportación de unos períodos temporales para el mantenimiento de la red de transporte en que una potencial falta de apoyo desde dicha red pueda ser soportada por la distribución sin pérdida de suministro (se entiende necesario un periodo potencial mínimo de cuatro semanas al año –segregable en 2 subperíodos- hasta el horizonte de estudio).

A este respecto, la EMPRESA DISTRIBUIDORA indica que, ante una eventual falta total de apoyo desde la red de transporte en la subestación de (...) 220 kV, se puede ofrecer un apoyo desde la red de distribución de un máximo de 2 MW en el horizonte 2016. En este sentido, como quiera que el apoyo indicado por la EMPRESA DISTRIBUIDORA es inferior al apoyo mínimo considerado por RED ELÉCTRICA, consideramos que la presente solicitud en los términos planteados no es viable para el correcto funcionamiento y explotación de la red de transporte y para mantener la calidad de suministro.

(...)

En este sentido, el hecho de no poder garantizar el suministro de la nueva demanda motiva que el acceso solicitado en (...) 220 kV sea inviable en las condiciones que Vds. solicitan, por lo que les rogamos revisen y replanteen el desarrollo de la red de distribución en la zona que permita asegurar la calidad de suministro.”

De este modo, la denegación del acceso efectuada por Red Eléctrica de España se justifica en lo establecido en el apartado 4.3.2 del Procedimiento de Operación 1.1, al constituir la subestación de (...) 220 kV un nudo con conexión en antena en tanto no se realice la construcción de las nuevas líneas de (...) 220 kV y (...) 220 kV, previstas para el año 2013 y 2011, respectivamente. Adicionalmente, Red Eléctrica de España señala que, además, para ajustarse al P.O. 13.1, el acceso debería venir acompañado de un apoyo desde la red de distribución para las circunstancias de mantenimiento de la red de transporte.

Concluye, así, Red Eléctrica de España en la inviabilidad del acceso (por “no poder garantizar el suministro de nueva demanda”), “en los términos planteados” por la solicitud de la EMPRESA DISTRIBUIDORA, “en las condiciones que Vds. [la EMPRESA DISTRIBUIDORA] solicitan”, puesto que la EMPRESA DISTRIBUIDORA no ofrece un apoyo a la red de transporte del 60% de la punta de demanda en el horizonte en estudio, que Red Eléctrica de España considera necesario para garantizar el suministro de los usuarios en el caso de que se lleve a cabo el acceso pretendido. Por ello, Red Eléctrica de España le expresa a la EMPRESA DISTRIBUIDORA que “les rogamos revisen y replanteen

el desarrollo de la red de distribución en la zona que permita asegurar la calidad del suministro”.

TERCERO.- SOBRE LO ESTABLECIDO EN EL P.O. 1.1.

El apartado 4.3.2 de la Procedimiento de Operación 1.1 (*“Criterios de funcionamiento y seguridad para la operación del sistema eléctrico”*), aprobado por Resolución de 30 de julio de 1998 de la Secretaría de Estado de Energía y Recursos Minerales (BOE 18 de agosto de 1998) establece lo siguiente: *“El sistema deberá mantener sus parámetros de control dentro de los límites que se indican a continuación para las siguientes contingencias: / a) Fallo simple (criterio N-1): / No se producen cortes de mercado.”*

El P.O. 1.1 exige, como criterio de funcionamiento de la red de transporte, que, aunque se produzca el fallo de un elemento de esta red, no se produzca, de forma necesaria, un corte en el suministro de electricidad. Así, por criterios de seguridad en el suministro, la red de transporte debe estar configurada para soportar, a estos efectos, las contingencias simples (criterio N-1).

A diferencia de otros supuestos objeto de conflicto entre la EMPRESA DISTRIBUIDORA y Red Eléctrica de España, examinados por esta Comisión, la subestación de (...) 220 kV constituye un **nudo con conexión en antena**.

Tal y como se expresa en el documento de la Planificación (*“Planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016”*), aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de mayo de 2008, *“los nudos insuficientemente mallados incluyen los que aquí se denominan “nudos no mallados” –apoyados con 2 ramas de transporte- y los “nudos en antena” –apoyados desde la red de transporte mediante una sola rama-”* (página 81, así como página 193, del documento de la Planificación).

Los nudos en antena no soportan las contingencias simples sin pérdida de mercado, salvo que dispongan del suficiente apoyo desde la red de distribución.

En el caso de fallo de la línea (...) 220 kV, se produce necesariamente la pérdida de alimentación de la subestación de (...), y no habría capacidad en la red para atender la demanda de energía eléctrica destinada a los consumidores.

En definitiva, al ser la subestación objeto de la solicitud de acceso una subestación de transporte con conexión en antena, que –ha de aclararse- fue proyectada para la evacuación de la energía producida por parques eólicos y no para el suministro a consumo¹, la solicitud de acceso a la misma para atender una demanda de energía eléctrica destinada a los consumidores no debe ser estimada, a menos que la citada subestación disponga de un suficiente apoyo desde la red de distribución, ya que, en caso contrario, cualquier incidencia en la única línea que la alimenta conllevaría una inexorable pérdida de mercado (los suministros que han de ser atendidos por el distribuidor), y, por ende, conllevaría el incumplimiento de lo establecido en el apartado 4.3.2 del P.O. 1.1.

En este contexto, si bien esta CNE ha rechazado, en anteriores ocasiones, las exigencias de Red Eléctrica de España sobre el apoyo a la red de transporte por parte de la red de distribución en supuestos de “nudos no mallados”², al considerar que la misma no tiene amparo en el vigente P.O. 13.1³, en la presente ocasión, la tratarse específicamente de un “nudo con conexión antena”, y dado que, en este supuesto, la concesión del acceso sería contraria

¹ La otra unidad de transformación (220/45 kV, de 90 MVA) de que dispone la EMPRESA DISTRIBUIDORA (en su día, con otra denominación) en la subestación de (...) fue autorizada **“para evacuar la energía eléctrica generada en los parques eólicos de la Zona”** (Resolución de diciembre de 1998, de la Dirección General de Industria, Energía y Minas; BOCyL de enero de 1999).

Asimismo, la red de que dispone la EMPRESA DISTRIBUIDORA conectada a la citada subestación fue autorizada con ese mismo objetivo de permitir la evacuación, a la red de transporte, de la energía eléctrica producida en esos parques: En efecto, una Resolución de octubre de 1998 (BOCyL de noviembre de 1998), autorizó a EMPRESAS ELECTRICAS la realización de las correspondientes líneas de 45 kV de conexión a la SET 220/45 kV de (...) de los parques eólicos de (...), (...), (...), (...) y (...), posteriormente, una Resolución de marzo de 2006 (BOCyL de mayo de 2006) autorizó la realización del parque eólico de (...) junto con su línea de evacuación de 45 kV hasta la subestación de (...) 220/45 kV, siendo aprobado el correspondiente proyecto de ejecución en octubre de 2009 (BOCyL de noviembre de 2009).

² Así, la Resolución de la CNE de 3 de julio de 2008 sobre el CATR 31/2008, y la Resolución de la CNE de 22 de abril de 2009 sobre el C.A.T.R. 45/2008, y, acumulados al mismo, CATR 48/2008 al 79/20008.

al P.O. 1.1, resulta procedente **confirmar las exigencias de Red Eléctrica de España sobre la necesidad de apoyo desde la red de distribución** si se quiere acceder, en el contexto actual (esto es, en tanto permaneciere la situación en antena), a dicha subestación de (...), y si ello ha de hacerse –tal y como prevé el mencionado P.O. 1.1- sin riesgo para la demanda, es decir, sin “cortes de mercado”.

Vistos los preceptos legales y reglamentarios citados, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 6 de mayo de 2010,

ACUERDA

ÚNICO.- Desestimar el conflicto de acceso presentado el 26 de noviembre de 2009 por la EMPRESA DISTRIBUIDORA, frente a Red Eléctrica de España, S.A., relativa a la anulación de las conclusiones recogidas en el informe emitido por esta última empresa el año 2009 acerca de la instalación de una segunda transformación 220/45 kV de 100 MVA en la subestación de (...) 220 kV.

Contra la presente Resolución, que no agota la vía administrativa, podrá interponerse Recurso de Alzada ante el Sr. Ministro de Industria, Turismo y Comercio, según lo establecido en la Disposición Adicional, 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.

³ Entre otros aspectos, el apartado 3.3, letra f), último párrafo del P.O. 13.1 se refiere únicamente a los casos en que el distribuidor pretende un salto de tensión a niveles más bajos de 45 kV en la transformación.