

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE INSTADO POR ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L. FRENTE A RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. (C.A.T.R. 31/2008).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- *Planteamiento del conflicto.*

El 18 de marzo de 2008 ha tenido entrada en el Registro de la CNE escrito de Endesa Distribución Eléctrica, S.L., por el que solicita a la CNE la resolución del conflicto que mantiene con Red Eléctrica de España, S.A. a raíz de las condiciones exigidas por esta empresa, en su comunicación de 18 de febrero de 2008, en relación con el acceso solicitado por Endesa Distribución Eléctrica para una nueva transformación 220/132 kV, 160 MVA, en la subestación de Fuendetodos (Zaragoza), necesaria para atender las solicitudes de suministro de la zona Fuendetodos-Belchite, así como para atender la evacuación del parque eólico de 50 MW de San Cristóbal de Aguilón.

En su escrito, Endesa Distribución Eléctrica manifiesta, esencialmente, lo siguiente:

- Que *“ENDESA solicitó el día 20 de abril del año 2007 a REE, en cuanto Operador del Sistema y Gestor de la Red de Transporte, acceso a la red de transporte para la posición del transformador de distribución 220/132 kV de 160 MVA de potencia en el nudo de Fuendetodos 220 kV (Zaragoza) con el fin de atender al incremento en la demanda de suministro eléctrico en la zona”.*
- Que *“REE respondió a la solicitud de ENDESA a través del escrito recibido el día 18 de febrero de 2008, en el que se indica que la propuesta de ENDESA “no resulta aceptable”.*

- Que, *“Según REE, la solicitud recibida no incluye el informe técnico-económico con el ámbito zonal suficiente para una adecuada valoración del desarrollo coordinado y eficiente de la red de transporte y red de distribución porque, siempre según REE, dicho informe debe estar asociado a la zona de estudio definida en el Grupo de Trabajo de Coordinación del Desarrollo Transporte-Distribución (en concreto zona sur de Aragón)”*.
- Que *“A fecha de hoy el mencionado Grupo de Trabajo no ha cerrado conclusiones que puedan aplicarse al presente caso”, que, “En cualquier caso, y sean cuales sean las consideraciones realizadas por el Grupo de Trabajo, todavía no se han materializado en un procedimiento de operación vinculante que dicte la norma a seguir en estos casos”*.
- Que, *“incluyendo el P.O.12.1 la obligatoriedad de una justificación técnico-económica sobre la necesidad de apoyo desde la red de transporte a la red de distribución, no están establecidas qué características ineludibles debe contener aquella”, y que “Desde luego, las razones que menciona REE, cuando no acepta la justificación del Gestor de la Red de Distribución, no aparecen en la descripción de lo que debe ser el informe técnico-económico”*.
- Que *“No existe base regulatoria alguna que justifique la apreciación de REE de considerar insuficiente el informe aportado por Endesa”*.
- Que *“REE menciona como motivo de denegación de la solicitud que el acceso solicitado se plantea en un nudo no mallado de la red de transporte, lo que motiva que este nudo no aporte las condiciones de fiabilidad generales de la red de transporte, que según lo previsto en la Planificación, no será antes de 2011”, y que, “Hasta entonces, REE requiere que se informe de la capacidad de apoyo desde la red de distribución en el escenario topológico previo al mallado, y que se garantice que este apoyo alcanza, al menos, un 60% de la demanda máxima prevista de la subestación”*.
- Que *“La petición por parte de REE del apoyo desde la red de distribución para los accesos solicitados en nodos no mallados y el establecimiento de umbrales de aceptabilidad no tiene amparo en la normativa aplicable, en especial en los P.O. aprobados hasta la fecha”*.

Hechas estas alegaciones, Endesa Distribución Eléctrica solicita a la CNE que *“declare el derecho de Endesa, como empresa distribuidora de la zona, a que se le autorice el acceso y la conexión solicitada en el nudo Fuendetodos 220 kV sin más condicionantes”*. Añade Endesa Distribución Eléctrica que *“interesando a esta parte la acreditación de cuantos hechos no se tengan por ciertos en la descripción contenida en el presente escrito, / SUPLICO A LA COMISIÓN abra, en su caso, período probatorio para la aportación de cuantas pruebas fueren precisas para ello”*.

Adjunto a su escrito de planteamiento de conflicto, Endesa Distribución Eléctrica presenta la siguiente información:

- Solicitud de acceso presentada por Endesa Distribución Eléctrica a Red Eléctrica de España, de fecha 20 de abril de 2007.
- Contestación emitida a la solicitud de acceso por parte de Red Eléctrica de España, de fecha 18 de febrero de 2008.

SEGUNDO.- Comunicación de inicio del procedimiento.

Mediante sendos escritos de fecha 28 de marzo de 2008 se comunicó a Endesa Distribución Eléctrica y a Red Eléctrica de España 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 Procedimientos Administrativo Común.

A Red Eléctrica de España se le dio traslado del escrito presentado por Endesa Distribución Eléctrica y de su documentación adjunta, 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 estimara convenientes en relación con el objeto del conflicto.

Asimismo, por escrito de 28 de marzo de 2008 se requirió del Gobierno de Aragón 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 lo que afectare a las instalaciones de su competencia, a propósito del conflicto de referencia. Dicha solicitud de informe fue recibida el 7 de abril de 2007. Habiendo transcurrido el plazo para la evacuación de este informe,

establecido en el apartado 2 del artículo 83 de la Ley 30/1992, se prosiguieron las actuaciones del procedimiento, con base en lo dispuesto en el apartado 3 del citado artículo 83. No obstante, con fecha 20 de mayo de 2008, y registro de salida de la Comunidad Autónoma el 19 de mayo de 2008, se recibió en el Registro de la CNE Informe de la Dirección General de Energía y Minas del Gobierno de Aragón en el que *“Se informa negativamente la pretensión de Red Eléctrica de España de denegar el acceso a Endesa Distribución Eléctrica en la subestación de Fuendetodos 220 kV”*.

TERCERO.- Alegaciones de Red Eléctrica de España.

El 15 de abril de 2008 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 11 de abril de 2008.

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

- Que *“RED ELÉCTRICA no niega este derecho de acceso a Endesa Distribución como empresa distribuidora, pero entiende que la ausencia de una normativa expresa a este respecto no puede justificar que este derecho se ejerza sin tener en cuenta, precisamente, condicionantes relativos a la garantía de suministro y a un desarrollo eficiente de las redes”*.
- Que *“Endesa Distribución realiza la solicitud de acceso inicial el 20 de abril de 2007 (recibida en Red Eléctrica el 27 de abril de 2007) con una información no sólo incompleta, sino prácticamente inexistente en lo relativo a los datos a aportar por el gestor de la red de distribución”*.
- Que *“la información necesaria para entender completa la solicitud de acceso fue solicitada por Red Eléctrica a Endesa Distribución por primera vez mediante correo electrónico de 18 de mayo de 2007, en el que se comunica que queda pendiente la aportación del análisis técnico y económico zonal que justifique la propuesta de acceso a la red de transporte frente a la alternativa de desarrollo de la red de distribución”*.

- Que “Tras varias comunicaciones realizadas mediante correo electrónico en las que Endesa Distribución remite los datos técnicos de elementos de la red solicitados, reconoce que está pendiente el envío del estudio técnico económico y Red Eléctrica reitera la petición del mismo, finalmente se recibe un Informe con fecha 25 de enero de 2008”.
- Que “la solicitud de acceso no resulta aceptable por las dos razones que se resumen a continuación: / A) En primer lugar, la solicitud de acceso no incluye el informe técnico-económico con los datos necesarios para una adecuada valoración del desarrollo coordinado y eficiente de la red de transporte y distribución, según lo requerido en el procedimiento de operación 12.1. / B) En segundo lugar, al tratarse de un nudo no mallado de la red de transporte, no se ha aportado por Endesa Distribución un apoyo de al menos un 60% de la demanda máxima prevista de la subestación desde la red de distribución en situaciones de falta de apoyo desde la red de transporte y, en particular, que permitan asegurar la existencia de periodos continuos para la realización del mantenimiento en la red de transporte, cumpliendo los procedimientos establecidos y sin riesgos inadmisibles para el suministro de la demanda”.

Específicamente, respecto del **primero de los motivos enunciados** (el relativo al contenido del informe técnico-económico), Red Eléctrica de España señala, esencialmente, lo siguiente:

- Que “a pesar de que Endesa argumenta que el procedimiento de operación 12.1 no establece los condicionantes que deben aportarse, este procedimiento de operación establece claramente (i) que el gestor de la red de distribución debe aportar una justificación técnica y económica, es decir, documentación y datos técnicos y económicos que justifiquen que la red de distribución no puede atender la nueva demanda, o que se encuentra más justificado económicamente el acceso a la red de transporte que el desarrollo por el propio distribuidor de sus redes de distribución (ii) que entre estos datos se incluyen, por lo menos, “los correspondientes de comportamiento estático (reflejando las magnitudes básicas de flujos por los elementos de la red, tensión en los nudos)” (iii) que debe aportarse esta información con la solicitud de acceso y, por tanto, es el Operador del Sistema el que, dentro de este procedimiento analiza y valora el informe aportado como parte fundamental de la solicitud de acceso”.

- Que, *“en el aspecto técnico, ... el citado Informe [aportado por Endesa Distribución Eléctrica] ni tan siquiera incluye los datos requeridos en el procedimiento de operación, tales como flujos de carga, tensión en los nudos, así como resultados que pongan de manifiesto la existencia de limitaciones (congestiones o subtensiones previsiblemente) en caso de que la nueva demanda y generación tuviera que conectarse a la red de distribución, ya sea en las condiciones actuales o con el desarrollo que para dicha red estuviera previamente previsto (del cual no se aporta información alguna)”*.
- Que, *“En cuanto al aspecto económico, entendemos que la mera justificación general de la mayor eficiencia para el sistema en su conjunto de acceso a la red de transporte que el desarrollo de las redes de distribución, como expone Endesa Distribución en su escrito, es insuficiente”*. Añade Red Eléctrica de España que *“Endesa Distribución sí aporta finalmente un Informe Económico, aunque de un ámbito limitado”*.
- Que *“Estos análisis técnico-económicos deben tener un carácter zonal o topológico suficiente que permita promover soluciones más allá del punto de conexión concreto, puesto que de otro modo la combinación de soluciones que en el ámbito zonal pueden parecer seguras y eficientes pueden no serlo en su conjunto (generalmente no lo serán si no se trasciende del ámbito nodal)”*. Red Eléctrica de España aclara a este respecto que *“se está considerando como referencia lo establecido en un grupo de trabajo de coordinación transporte-distribución dependiente del grupo de seguimiento de la Planificación”*.
- Que, no obstante, *“se han aceptado “subzonas” respecto de las definidas en el Grupo de Trabajo siempre que ha sido justificado”*.
- Que *“entendemos que en todo caso podría discutirse la valoración que realice el Operador del Sistema respecto a los datos técnicos y económicos que se aporten, pero no, como en realidad ocurre en este caso, la necesidad de aportar los mismos”*.
- Que *“la planificación y el acceso no pueden ser sino procesos coordinados”* y que *“en este caso la valoración con carácter general realizada en la planificación debe contemplarse en el procedimiento de acceso, por cuanto en dicho procedimiento*

se espera realizar un estudio de los aspectos técnicos y económicos y la decisión sobre la solución más adecuada”.

Respecto del **segundo de los motivos enunciados** (el relativo al apoyo desde la red de distribución), Red Eléctrica de España señala, esencialmente, lo siguiente:

- Que *“Fuendetodos 220 kV es un nudo no mallado 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 su red de distribución” (cuantificación del apoyo y de un período temporal) pero entendemos que teniendo como referencia la seguridad del suministro y el desarrollo eficiente y armónico del sistema eléctrico que debe tenerse en cuenta en el acceso y la responsabilidad sobre el suministro del distribuidor en relación a sus usuarios, no puede justificarse de forma alguna la innecesidad de que exista este apoyo de la red de distribución”*.
- Que, con respecto a otras solicitudes de acceso diferentes, *“tratándose de instalaciones con conexión a futuros nudos no mallados y cuya transformación de red de transporte a red de distribución son mayores de 45 kV, Endesa Distribución ha completado información relativa al apoyo de la red de distribución y ventanas temporales”*.
- Que *“resulta vital que la fiabilidad que la red de transporte no pueda aportar – motivada por una pérdida estructural de mallado- sea completada por la capacidad de apoyo desde la propia red de distribución”*.
- 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 de garantizar la seguridad y la calidad del suministro”*.
- Que *“Red Eléctrica ha aplicado un criterio de flexibilidad, y no de denegación, aunque lógicamente procurando la aplicación del mayor rigor posible en la*

valoración de la idoneidad del acceso a la red de transporte de la red de distribución, lo que integra la realización de análisis técnico-económicos de ámbito zonal”.

- *Que, “en la reglamentación vigente, y, en concreto, en el procedimiento de operación 13.1 se establece el criterio general de no abrir las líneas de transporte salvo situaciones excepcionales, todo ello con objeto de limitar la aparición de subestaciones de transporte asociadas a nuevas conexiones que puedan comprometer la misión fundamental de dicha red”, y que “parece claro entender que al igual que se establece el criterio general de no abrir las líneas, los nudos no mallados existentes que surgieron como apertura de línea, deben considerarse del mismo modo”.*

- *Que “el hecho de que la normativa actual no refleje con suficiente claridad los puntos anteriores no debe ser excusa para correr el riesgo de desarrollar toda la infraestructura de reparto de carga en zonas de distribución a través de la red de transporte, de forma que ante el fallo de una de las líneas en un nudo no mallado en situación de mantenimiento de la otra línea, peligre la garantía de suministro”.*

Expuestas estas alegaciones, Red Eléctrica de España solicita a la CNE que *“dicte Resolución por la que se desestime el conflicto planteado por Endesa Distribución, confirmando las actuaciones de RED ELÉCTRICA”.*

Red Eléctrica adjunta a su escrito de alegaciones copia del “Análisis económico opciones Transporte vs. Distribución” presentado por Endesa Distribución Eléctrica en relación con su solicitud de acceso.

CUARTO.- Trámite de audiencia.

Mediante sendos escritos de fecha 20 de mayo de 2008 se puso el procedimiento de manifiesto a los interesados, confiriéndoles plazo de diez días hábiles para formular alegaciones. Solicitada ampliación de este plazo por parte de Endesa Distribución Eléctrica mediante escrito recibido en el Registro de la CNE el 28 de mayo de 2008, por medio de escrito de fecha 29 de mayo de 2008 le fue concedida dicha ampliación.

QUINTO.- Alegaciones en el trámite de audiencia.

El 12 de junio de 2008 se ha recibido en el Registro de la CNE escrito de Endesa Distribución Eléctrica, en el que, esencialmente, se efectúan las siguientes alegaciones:

- Que *“Es cierto que, estrictamente, no hubo incumplimiento de plazo por parte de REE”, y que “se citaba el período de diez meses transcurrido desde la solicitud hasta la contestación... para ilustrar lo prolongado que viene siendo el proceso de acceso”.*
- Que *“la única razón por la que REE puede denegar el acceso a la red es la falta de capacidad de dicha red (a la que se solicita el acceso), no otra, y que la información a aportar debe ser la necesaria para realizar el estudio de capacidad”.*
- Que *“ENDESA entiende que todas sus peticiones de acceso incluyen, desde la primera solicitud formal, una justificación técnica suficiente, según su punto de vista como Gestor de Distribución, para documentar la problemática que se pretende resolver”.*
- Que, en cuanto a la justificación económica, *“el informe de ENDESA contiene una descripción esquemática de la red afectada, con indicación de las variaciones entre la opción solicitada en el acceso y su alternativa en la red de distribución, entendiéndose que ello resulta suficiente para cumplir con lo establecido en el P.O.”.*
- Que *“la propia REE reconoce que los estudios zonales (definición de zona) son cuestionables”.*
- Que *“El alcance zonal que considera ENDESA en sus estudios es el mínimo posible coherente con la solicitud, para evitar que actuaciones poco rentables se vean enmascaradas por otras muy rentables que pudiesen agruparse con aquellas”.*
- Que *“tampoco son económicamente comparables las opciones de conexión a la red de transporte sobre las alternativas basadas en el refuerzo de la red de distribución, que son percibidas retributivamente de manera muy distinta”.*

- Que *“se supone que la planificación ha valorado previamente la preferencia de construir una nueva instalación de transporte en lugar de desarrollar la distribución”, y que “la justificación técnica y económica de una instalación se supone si ya está en la Planificación vinculante estatal que se aplica a las instalaciones de transporte”.*
- Que *“no está previsto ni retribuido en ningún sitio que la red de distribución deba apoyar, o ser el N-1 de la red de transporte”.*
- Que, *“las disposiciones del PO 13.1 relativas al apoyo de la RdD sólo aplican cuando el “salto de tensión” es a tensiones inferiores a 45 kV (apartado 3.3 f) y cuando se plantea una nueva apertura de línea para creación de nodos no mallados (apartado 3.3, en el que se inscribe el anterior)”, y que “Ninguno de los condicionantes que justificarían la especificación de medidas (nunca de cuantificación de ApRdD y VT) se dan en el caso de Fuendetodos, ya que la tensión de distribución es 132 kV, no es zona urbana, y el acceso no implica una nueva apertura de línea, sino que se solicita sobre un nodo ya planificado para otras cuestiones”.*
- Que *“la buena voluntad de ENDESA en otros casos, aportando información para desbloquear proceso de acceso que le son necesarios, no implica que esté de acuerdo con el fondo de la cuestión”.*
- Que *“no es razonable que se pida al distribuidor que proyecte la red con unos determinados apoyos que no están amparados por regulación alguna ni por el modelo retributivo ya que, además de suponer un coste inicial no retribuido, ello llevaría a la existencia de una capacidad libre en la propia RdD para poder dar el apoyo que, ante una solicitud de acceso sobre la propia RdD, no podría reservarse para ese fin”, y que “ni siquiera el cumplimiento del Criterio N-1 en la RdD se ha considerado como argumento válido para denegar el acceso en la RdD (y mucho menos lo podría ser el N-2 que supone la exigencia de REE)”.*
- Que *“Si analizamos la evolución de la red en los últimos 20 años puede comprobarse que los nudos no mallados no han sido para nada excepcionales; es más, es la evolución natural en la RdT de apoyo a mercado, donde lo habitual y razonable es comenzar con una estructura mínima (entrada y salida o antena, y probablemente con un solo trafo) para apoyar redes de distribución en puntos que*

estaban alejados de otras inyecciones, o donde aparecían importantes consumos puntuales, que a medio-largo plazo se iban reforzando en caso de necesidad con un mayor mallado de la RdT de alimentación”.

No se han recibido alegaciones de Red Eléctrica de España en el trámite de audiencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCESALES.

PRIMERO.- Existencia de conflicto de acceso a la red de transporte.

El procedimiento de acceso a las redes, en este caso a las redes de transporte, está desarrollado con carácter general en el artículo 53 del Real Decreto 1955/2000. En él se establece no sólo los distintos hitos del procedimiento, sino también los plazos de los mismos.

En su respuesta a la solicitud de acceso de Endesa Distribución Eléctrica, Red Eléctrica de España comunica que no resulta aceptable la solicitud porque, en lo que respecta al desarrollo coordinado de las redes de transporte y distribución, dicha solicitud no incluye un informe técnico-económico de ámbito zonal suficiente, y porque, para el acceso a la red de transporte en la subestación de Fuendetodos, es necesario que Endesa Distribución Eléctrica aporte un apoyo de al menos el 60% de la demanda máxima prevista de la subestación desde la red de distribución en situaciones de falta de apoyo desde la red de transporte. Por su parte, Endesa Distribución Eléctrica considera que tales exigencias de Red Eléctrica de España a los efectos de conceder el derecho de acceso solicitado no tienen base normativa.

Existe, de este modo, entre Endesa Distribución Eléctrica y Red Eléctrica de España un conflicto. Este conflicto se refiere, no a las concretas condiciones de conexión (ya que las concretas instalaciones o elementos a través de los cuales Endesa Distribución Eléctrica se conecte a la subestación de

Fuendetodos en modo alguno han sido objeto de discusión entre las partes en conflicto), sino a las condiciones en que será posible acceder a la red de transporte, a los efectos de dar apoyo a la red de distribución para atender las solicitudes de suministro de la zona, así como a los efectos de posibilitar la evacuación de la energía generada por un parque eólico.

SEGUNDO.- Competencia de la CNE para resolver el presente procedimiento.

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.

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 expuestos, 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 aquellos, 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 LAS CUESTIONES OBJETO DE CONFLICTO.

Endesa Distribución Eléctrica solicita a Red Eléctrica de España acceso a la red de transporte para instalar en la subestación de Fuendetodos una nueva transformación 220/132 kV de 160 MVA, al objeto de dar apoyo a su red de distribución para atender nuevos suministros industriales situados en la comarca de Campo de Belchite (en la provincia de Zaragoza)¹, en la que se sitúa la propia subestación de Fuendetodos, y para soportar la evacuación del parque eólico de San Cristóbal de Aguilón (50 MW)², situado, asimismo, en la provincia de Zaragoza, en la comarca de Campo de Cariñena, limítrofe con la anterior.

Dos son los motivos por los que Red Eléctrica de España rechaza la solicitud de acceso realizada por Endesa Distribución Eléctrica (ver contestación de Red Eléctrica de España de 18 de febrero de 2008; folios 66 y 67 del expediente administrativo):

“En lo relativo al apoyo solicitado a su red de distribución les informamos que no resulta aceptable su propuesta por los motivos que se exponen:

En primer lugar, la solicitud recibida no incluye el Informe Técnico-Económico de ámbito zonal suficiente para una adecuada valoración del desarrollo coordinado y eficiente de la red de transporte y red de distribución. (...)

¹ Se trata, en concreto, de consumidores industriales situados en los municipios de Azuara y Belchite.

² Propiedad de la empresa Aguilón 20, S.A., en la que participan Endesa Cogeneración y Renovables, S.A. y General Eólica Aragonesa, S.A.

Con independencia de lo anterior, en este caso, el acceso solicitado se plantea en un nudo no mallado de la red de transporte, lo que motiva que este nudo – FUENDETODOS 220 kV- no aporte las condiciones de fiabilidad generales de la red de transporte. (...)

En este sentido, se requiere que en un escenario topológico previo al mallado de la subestación de Fuendetodos 220 kV (previsto para 2011) se aporte por parte de ENDESA Distribución un apoyo de al menos un 60% de la demanda máxima prevista de la subestación desde la red de distribución en situaciones de falta de apoyo desde la red de transporte y, en particular, que permitan asegurar la existencia de periodos continuos para la realización del mantenimiento en la red de transporte, cumpliendo los procedimientos establecidos y sin riesgos inadmisibles para el suministro de la demanda.”

Endesa Distribución Eléctrica está en desacuerdo con ambas dos exigencias por razón de las cuales Red Eléctrica de España desestima su solicitud de acceso, y por ello plantea conflicto ante esta Comisión.

Procede, por tanto, examinar ambas exigencias (presentación de un informe técnico-económico de ámbito zonal suficiente y establecimiento de un apoyo, desde la red de distribución, de al menos un 60% de la demanda máxima prevista de la subestación de Fuendetodos en situaciones de falta de apoyo desde la red de transporte), a los efectos de resolver el presente conflicto de acceso.

TERCERO.- SOBRE LA EXIGENCIA DE UN INFORME TÉCNICO-ECONÓMICO DE ÁMBITO ZONAL SUFICIENTE.

a) Objeto de la discrepancia.

Con carácter preliminar, es necesario aclarar que este motivo de denegación de la solicitud de acceso presentada no versa sobre la posibilidad de exigir, o no, para los supuestos de acceso de un distribuidor a la red de transporte, un estudio sobre las alternativas (respecto al acceso a la red de transporte) que pueda tener el distribuidor en cuestión sobre la base de un mayor desarrollo de su red.

La exigencia de dicho estudio es clara al amparo del apartado 3 del Anexo 4 del Procedimiento de Operación 12.1, aprobado por Resolución de 11 de febrero de 2005, de la Secretaría General de Energía, y en este sentido, Endesa Distribución Eléctrica presenta a Red Eléctrica de España, con motivo

del acceso que plantea, el estudio que figura en los folios 118 a 123 del expediente administrativo.

El motivo de la denegación realizada por Red Eléctrica de España se refiere al ámbito zonal que debe comprender el mencionado estudio. A este respecto, por tanto, carecen de relevancia las consideraciones expresadas por Red Eléctrica de España en su escrito de alegaciones, en el sentido de ausencia – en el estudio aportado por Endesa Distribución Eléctrica- de datos sobre flujos de carga o tensión de nudos, ya que tales aspectos en absoluto fueron puestos de manifiesto en la respuesta dada por Red Eléctrica de España a Endesa Distribución Eléctrica (folio 66 del expediente administrativo):

“En primer lugar, la solicitud recibida no incluye el Informe Técnico-Económico de ámbito zonal suficiente para una adecuada valoración del desarrollo coordinado y eficiente de la red de transporte y red de distribución. En este sentido, esperamos que dicho informe está asociado a la zona de estudio definida en el Grupo de Trabajo de Coordinación del Desarrollo Transporte-Distribución (en concreto zona sur de Aragón).”

El requisito exigido por Red Eléctrica de España, y la discrepancia existente al respecto de parte de Endesa Distribución Eléctrica, versan sobre el ámbito geográfico que debe tener el estudio de alternativas.

b) Las previsiones del P.O.12.1.

Al regular la información específica que ha de presentarse para los supuestos de acceso de un distribuidor a la red de transporte, el Procedimiento de Operación 12.1, antes mencionado, señala lo siguiente (apartado 3 del Anexo 4):

*“3.Información específica para acceso de la red de distribución a la red de transporte:
Como documentación complementaria a la información de red y demanda previamente reflejada, para el acceso de la red de distribución a la red de transporte, se requiere del gestor de la red de distribución la remisión de una justificación de las actuaciones propuestas.
Esta justificación documentará que, desde la perspectiva de los gestores de las redes de distribución, las necesidades de apoyo de la red de transporte a la distribución que se proponen se han concluido necesarias, y que no se*

consideran posibles o adecuadas alternativas basadas en desarrollo de la red de distribución.

A este respecto, se aportará la siguiente documentación:

Justificación técnica de necesidad de la solución propuesta, que ponga de manifiesto la limitación de la red de distribución de la zona, y la incapacidad de satisfacer las nuevas demandas previstas, con la red existente o con opciones alternativas basadas en el refuerzo de dicha red de distribución. Para ello, se aportarán los análisis correspondientes de comportamiento estático (reflejando las magnitudes básicas de flujos por los elementos de la red, tensión en los nudos), y estudios de cortocircuito, si procede.

Justificación económica, mediante análisis que refleje la preferencia de opciones propuestas sobre opciones alternativas basadas en el refuerzo de la red de distribución.

Exposición de eventuales argumentos complementarios asociados a aspectos de viabilidad.

Otras consideraciones que se estimen oportunas.”

Nada especifica el P.O. acerca del ámbito zonal que deba comprender el estudio de las alternativas consistentes en un mayor desarrollo de la red de distribución. Lógicamente, es claro que, para no perder su utilidad (y, por tanto, es algo que viene exigido así, de una forma implícita, en el precepto), este estudio debe abarcar un ámbito geográfico que dé sentido a la consideración de las alternativas al acceso a la red de transporte.

A este respecto cumple examinar cuál fue el ámbito considerado por Endesa Distribución Eléctrica en el estudio aportado.

c) El estudio efectuado por Endesa Distribución Eléctrica.

En su estudio (folios 118 a 123 del expediente administrativo), Endesa Distribución Eléctrica, partiendo de la necesidad de refuerzos en la transformación transporte/distribución, considera como alternativa para el acceso en Fuendetodos, la subestación de Monte Torrero (término municipal de Zaragoza), justificando que en la misma se ha reforzado recientemente la transformación, y por ello existiría holgura para atender la demanda que la solicitud de acceso asocia a Fuendetodos. Pues bien, señala Endesa Distribución Eléctrica que esta solución, aparte de la línea para enlazar con la nueva subestación de Azaila (transformación 132/45 kV en Clarianacal y cierre con Azaila en segunda fase) –instalaciones comunes a un acceso a la red de transporte en la subestación de Fuendetodos-, exigiría una línea de distribución para enlazar Montetorrero con las nueva subestación de Cementos Blanco

(D/C 132 kV Monetorrero-Cementos Blanco con E/S en Clarianacal aéreo, 40+10 km; 6 PC 132 kV), por contraposición a la línea Fuendetodos-Cementos Blanco-Clarianacal (9+11,2 km S/C 132 kV; 4 PC 132 kV) que exige la alternativa del acceso en Fuendetodos.

Asimismo, la propia solicitud de acceso presentada por Endesa Distribución Eléctrica a Red Eléctrica de España, partía de la consideración de las características de la red de distribución del entorno (de 45 kV), destacando la necesidad de un refuerzo desde tensiones superiores, y planteando la necesidad de la construcción de una red de 132 kV que alimente los nuevos suministros, y apoye a la red de 45 kV mediante la instalación de una transformación 132/45 kV de 40 MVA en la SET Clarianacal (folio 37 del expediente administrativo).

A la vista de esta información aportada por Endesa Distribución Eléctrica, es posible señalar lo siguiente con respecto al ámbito zonal de las alternativas al acceso consistentes en un mayor desarrollo de la red de distribución:

- El ámbito zonal considerado para la comparación implica las infraestructuras eléctricas de un área considerable de la provincia de Zaragoza, con valoración del acceso –y desarrollo de infraestructuras de distribución asociadas al mismo- en dos alternativas diferentes (Fuendetodos y Monte Torrero) que distan entre sí unos 40 km.
- La opción Monte Torrero implica desplazar unos 50 km el acceso respecto de su causa (situada en Azuara y Belchite -por lo que se refiere a los nuevos suministros- y en Aguilón -por lo que respecta a la evacuación de generación-), frente a la opción Fuendetodos, para la que esta distancia es de unos 20 km.

Endesa Distribución Eléctrica concluye en su estudio que la opción Monte Torrero implica un mayor desarrollo de red y un mayor coste, y supone contar con una menor capacidad conjunta en transformación Red de Transporte / Red de Distribución.

Frente a lo considerado en este estudio, Red Eléctrica de España entiende que el ámbito geográfico que correspondería considerar debería ser mayor.

d) La exigencia realizada por Red Eléctrica de España. Valoración.

Tal y como expone Red Eléctrica de España en su contestación a Endesa Distribución Eléctrica, a su juicio, el estudio de alternativas debería comprender un ámbito zonal mayor. Red Eléctrica de España alude en su contestación, y en el informe adjunto, a Aragón sin Magallón; esto es, la mitad sur de Aragón y Comunidades Autónomas adyacentes con evacuación sobre los nudos de la red de transporte de la Comunidad Autónoma de Aragón a excepción del citado nudo de Magallón³.

Red Eléctrica de España fundamenta esa exigencia en que se trata de una zona de estudio considerada por el Grupo de Trabajo Coordinación del Desarrollo Transporte-Distribución.

Esta exigencia de Red Eléctrica de España no tiene ningún fundamento normativo. Red Eléctrica de España sólo podría rechazar el estudio de Endesa Distribución Eléctrica por motivo del ámbito geográfico considerado en el mismo, si dicho ámbito fuera manifiestamente irrazonable, y, con ello, las alternativas de desarrollo de la red de distribución expuestas carecieran de sentido lógico a los efectos de la comparativa.

No estando entre tales supuestos el informe presentado por Endesa Distribución Eléctrica, y no conteniendo ninguna prescripción específica el P.O. 12.1 al respecto de esta cuestión del ámbito zonal, no hay base normativa alguna para exigir a Endesa Distribución Eléctrica un estudio de ámbito mayor.

Es más, debe tenerse en cuenta, para el presente caso, la concurrencia de dos circunstancias que avalan la solución del acceso a la red de transporte en la

³ En su escrito de contestación (folio 66 del expediente administrativo), Red Eléctrica de España habla de "zona sur de Aragón"; en el informe adjunto a esa contestación, Red Eléctrica de España se refiere a "el ámbito zonal denominado "Aragón sin Magallón"" (folio 69), especificando que la misma "Integra la generación situada en Aragón o Comunidades adyacentes con evacuación sobre los nudos de la red de transporte de la Comunidad de Aragón, exceptuando el nudo de Magallón 220kV, bien directamente o a través de conexiones radiales, así como a través de la red de distribución de la zona".

subestación de Fuendetodos, frente a las alternativas de un mayor desarrollo de la red de distribución:

- Es la propia Red Eléctrica de España, tal y como ponía de relieve Endesa Distribución Eléctrica en su escrito de solicitud de acceso (ver folio 37 del expediente administrativo), la que rechazó la solicitud de acceso a la red de transporte planteada por el parque eólico de San Cristóbal de Aguilón, redirigiendo el acceso en cuestión a la red de distribución. Tal acceso a la red de distribución sería, evidentemente, un acceso con influencia en la red de transporte⁴, y requeriría, muy probablemente, refuerzos en la transformación transporte/distribución.

A este respecto, el informe de capacidad de Red Eléctrica de España, que considera aceptable el acceso del parque y su conexión a la red de distribución (folio 67 del expediente administrativo), lleva adjunto un informe anexo (titulado “*Capacidad de evacuación y consideraciones adicionales*”) que plantea el uso compartido entre diferentes productores, entre ellos el titular del parque eólico de San Cristóbal de Aguilón, del nudo de Fuendetodos 220 kV, ya de forma directa, ya a través de la red de distribución subyacente (folio 70 del expediente administrativo).

- La “Planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016 - Desarrollo de las redes de transporte”, aprobada por el Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008, contempla la propia ampliación de la subestación de Fuendetodos para apoyo a la distribución (página 291), aunque con horizonte temporal para 2012 y como infraestructura del tipo B1 (con “incertidumbre moderada en cuanto a su ejecución”). Como explicaba Endesa Distribución Eléctrica en la solicitud de acceso presentada a Red Eléctrica de España, se trataba de adelantar la ejecución en el tiempo (a 2008) respecto al horizonte de previsión temporal (de 2012), por las necesidades derivadas de nuevos suministros y nueva generación,

⁴ Así se considera, en todo caso, para **instalaciones de régimen especial o agrupaciones de instalaciones de régimen especial de más de 10 MW** (en este caso, el parque eólico es de 50 MW), para las que el apartado 6 del Anexo IX del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, exige que el gestor de la red de distribución solicite al operador del sistema la aceptabilidad del acceso a la red de distribución desde la perspectiva de la red de transporte.

planteados con posterioridad a la fecha en que se comunicaron por Endesa Distribución Eléctrica las propuestas de desarrollo de la red (folio 35 del expediente administrativo).

Por todas estas razones, ha de estimarse improcedente la exigencia de Red Eléctrica de España de requerir la presentación de un estudio técnico-económico de ámbito zonal superior al presentado por Endesa Distribución Eléctrica.

CUARTO.- SOBRE LA EXIGENCIA DE UN APOYO DE AL MENOS EL 60% DE LA DEMANDA MÁXIMA.

Red Eléctrica de España exige un apoyo de la red de distribución de al menos el 60% de la demanda máxima prevista en la subestación de Fuendetodos, en situaciones de falta de apoyo desde la red de transporte.

Esta exigencia no tiene amparo normativo.

El Procedimiento de Operación 13.1 (aprobado por Resolución de 22 de marzo de 2005 de la Secretaría General de Energía) contempla los nudos no mallados (apartado 3.3) a los efectos de establecer el criterio general de no abrir las líneas de transporte. Sin embargo, en el presente caso, Endesa Distribución Eléctrica no pretende la apertura de una línea de transporte, sino el acceso en la subestación de Fuendetodos, nudo ya existente, y que, por otra, parte, como pone de relieve Red Eléctrica de España en su contestación a la solicitud de acceso (ver folio 66 del expediente administrativo), tiene previsto su mallado para el horizonte de 2011.

Red Eléctrica de España se ampara, para dar cobertura a esa exigencia, en su función general de garantizar la continuidad y seguridad del suministro eléctrico (artículo 34.1 de la Ley 34/1997, del Sector Eléctrico), pero lo cierto es que ninguna de las funciones concretas de Red Eléctrica de España que se recogen en el apartado 2 del artículo 34 amparan a esta empresa para dar instrucciones a los distribuidores en relación con el diseño de la red de distribución, a diferencia, p.e., de las instrucciones que, para otros aspectos, el citado precepto sí prevé que Red Eléctrica de España puede dar: las

instrucciones de la operación de la red de transporte para su maniobra en tiempo real (letra f)) y las instrucciones necesarias para la correcta explotación del sistema de producción y transporte gestionando los mercados de servicios de ajuste del sistema que sean necesarios a tal fin (letra l)).

Asimismo, ninguna de las obligaciones previstas en el apartado 1 del artículo 41 de la Ley del Sector Eléctrico para los distribuidores implican que éstos, en el diseño de sus redes, deban acatar los requerimientos de apoyo, para fallo de la red de transporte, que Red Eléctrica de España les imponga.

Por todas tales razones, ha de estimarse improcedente la exigencia de Red Eléctrica de España de requerir un apoyo de la red de distribución de al menos el 60% de la demanda máxima prevista en la subestación de Fuendetodos, en situaciones de falta de apoyo desde la red de transporte.

Vistos los preceptos legales y reglamentarios citados, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 3 de julio de 2008,

ACUERDA

ÚNICO.- Reconocer a Endesa Distribución Eléctrica, S.L. el derecho de acceso a la red de transporte de Red Eléctrica de España, S.A., en la subestación de Fuendetodos, para instalar una nueva transformación 220/132 kV de 160 MVA, al objeto de dar apoyo a su red de distribución, considerando a tal efecto improcedentes las exigencias que había planteado Red Eléctrica de España, S.A. a Endesa Distribución Eléctrica, S.L., relativas al ámbito zonal del estudio de opciones alternativas y al establecimiento de un apoyo, desde la red de distribución, de al menos un 60% de la demanda máxima en situaciones de falta de apoyo desde la red de transporte.

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.