



Comisión  
Nacional  
de Energía

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA POR LA QUE RESUELVE EL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE “ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L.” INSTADO POR EFICIENCIA ENERGÉTICA SOLAR, S.L., (C.A.T.R. 76/2007)**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO:** Con fecha 19 de octubre de 2007 tuvo entrada en el Registro de la CNE (nº 200700016354) escrito de EFICIENCIA ENERGÉTICA SOLAR, S.L. (en adelante EFENSOL), sociedad que actúa en representación de HERMANOS TAJADA RAMOS, S.L., y por el que plantea un conflicto de acceso de terceros a red de distribución de una instalación solar fotovoltaica de producción de energía eléctrica de 30 kW, frente a ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L.U. (en adelante ENDESA), como ampliación de la ya existente por 45 kW, en el término municipal de Daroca (Zaragoza).

**SEGUNDO:** Con fecha 23 de enero de 2008 la Dirección de Asesoría Jurídica de la CNE en su condición de órgano instructor del procedimiento –en virtud de la designación acordada por el Consejo de Administración de la CNE en su sesión de 6 de marzo de 2007 –remitió comunicación a EFENSOL, por la que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, informó sobre el objeto del procedimiento, el plazo para resolver el mismo, referencia del expediente y lugar donde conocer el estado de tramitación del procedimiento.

Con idéntica fecha de 23 de enero de 2008 y mismo contenido, el órgano instructor remitió comunicación a ENDESA.

**TERCERO:** Con fecha 11 de febrero de 2008 el órgano instructor del procedimiento solicitó informe preceptivo con relación al conflicto de acceso a la Dirección General de Energía y Minas del Gobierno de Aragón.

**CUARTO:** Con fecha 12 de febrero de 2008 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de ENDESA, en el citado escrito la sociedad distribuidora expone:

Que la petición de acceso efectuada por los sujetos representados por EFENSOL fue contestada mediante escrito de fecha 27 de septiembre de 2007 en el que se detallaba la situación de cargas eléctricas de la zona donde se había solicitado en la zona y, los refuerzos necesarios para hacer viable la futura conexión a la red.

Que ENDESA facilitó el acceso a su red con arreglo a las condiciones indicadas en su escrito de 27 de septiembre de 2007 para lo que se realizó el correspondiente estudio de capacidad que incorpora a su escrito de alegaciones. El estudio referido por ENDESA concluye afirmando que *“...en la red de distribución dependiente de SET Daroca se deduce que el anillo 132 kW Monte Torrero-Escucha-Escatrón presentará problemas de saturación en situación de fallo de la línea Escatrón-Escucha 220 kV. Por lo tanto, no puede concederse la conexión de la central fotovoltaica solicitada hasta que no se construyan infraestructuras adicionales”*. Asimismo, ENDESA alega que en su escrito de 27 de septiembre de 2007 facilitó, tal y como prescribe la Ley, como alternativa una serie de refuerzo necesarios: *Nueva Subestación Transformadora Mezquita 400/220 kV; Línea de Alta Tensión 220 kV Mezquita-Escucha; Nueva Subestación Transformadora Terrer 400/132 kV.*

Finalmente, concluye afirmando que no existe conflicto de acceso al considerar que no ha habido denegación de acceso por parte del gestor de la red de distribución, por ello considera que el expediente debe ser archivado y traspasado a la Comunidad Autónoma de Aragón para que se determine lo relativo a la conexión.

**QUINTO:** Con fecha de salida del Registro de esta Comisión de 10 de marzo del presente, el órgano instructor, una vez instruido el expediente, pone de

manifiesto el mismo a la sociedades ENDESA y EFENSOL concediéndoles un plazo de diez días hábiles, de conformidad con el contenido del artículo 84 de la Ley 30/1992, para presentar alegaciones y/o los documentos que estimen pertinentes.

**SEXTO:** Con fecha 1 de abril de 2008 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de alegaciones de ENDESA. En dicho escrito ENDESA manifiesta que no existiendo documentación adicional aportada al conflicto reitera las alegaciones ya formuladas.

**SEPTIMO:** Con fecha 4 de abril de 2008 la sociedad EFENSOL solicitó una prórroga de siete días hábiles para formular alegaciones. El órgano instructor, estimando parcialmente la solicitud, de conformidad con el contenido del artículo 49.1 de la Ley 30/1992, concedió la ampliación del plazo en cinco días hábiles, lo que fue notificado a EFENSOL. De estos extremos se dio traslado igualmente a la sociedad distribuidora mediante comunicación cursada el 4 de abril de 2008.

**OCTAVO:** Con fecha 15 de abril de 2008 ha tenido entrada en el Registro de esta Comisión escrito de la sociedad EFENSOL mediante el cual comparece ante esta Comisión y expone:

Que, tal y como se indica en el estudio efectuado por la distribuidora, “no existe capacidad de acceso para la ampliación de su Central Solar Fotovoltaica de 45 kW en la red de baja tensión”, lo que, a juicio de EFENSOL, contradice la alegación presentada por ENDESA que declara haber concedido dicho punto de acceso.

Que en el estudio presentado el 31 de enero de 2008 ENDESA indica que en caso de fallo de la línea Escatrón-Escucha de 220 kV, la línea de 132 kV Monte Torrero-Escucha-Escatrón presentaría problemas de saturación al 101% antes y después de la conexión de la futura instalación fotovoltaica de 30 kW. Así, manifiesta EFENSOL, que la instalación no afectaría al

comportamiento de la línea y que su saturación vendría por causas ajenas a la instalación en cuestión, si éstas se dieran.

Finalmente, expone que su cliente no se ha negado a pagar refuerzo alguno, al no haber sido informado de su participación en éstos, mediante presupuesto.

**NOVENO:** Con fecha 20 de mayo de 2008 ha tenido entrada en esta Comisión oficio de La Directora General de energía y minas del Gobierno de Aragón en contestación a la solicitud de informe preceptivo cursada por esta Administración el 11 de febrero de 2008. En dicho escrito el Gobierno de Aragón manifiesta que *“...sin entrar a confirmar o rechazar el estudio del comportamiento de la red de distribución que presenta Endesa Distribución, por carecer del instrumento necesario para tal simulación, se somete a la consideración del órgano competente de la Comisión Nacional de la Energía que una interpretación extrema del Artículo 60 del Real Decreto 1955/2000 podría atentar seriamente contra las garantías de calidad y continuidad del suministro eléctrico a que las Administraciones Públicas competentes vienen obligadas.”*

**DECIMO:** El Consejo de Administración de la CNE, previo estudio del expediente, analizada la normativa aplicable así como los escritos de alegaciones y argumentos de ambas partes según la documentación presentada, ha procedido, en su sesión del día 12 de junio de 2008, a adoptar la presente Resolución

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCESALES**

#### **PRIMERO: Existencia de conflicto de acceso a la red de distribución**

El procedimiento de acceso a las redes, en este caso a las redes de distribución, está desarrollado con carácter general en el artículo 62 del Real

Decreto 1955/2000. En él se establece no sólo los distintos hitos del procedimiento, sino también los plazos de los mismos.

Por su parte, del Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, sobre la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, Real Decreto aplicable, en lo que respecta a la solicitud de acceso, al presente supuesto *ratione temporis*, recoge, en su artículo 18, los derechos de estos productores, entre los que se encuentra el de conectar en paralelo su grupo o grupos generadores a la red de la compañía distribuidora o de transporte, así como el de transferir al sistema su producción o excedentes de energía eléctrica, siempre que técnicamente sea posible su absorción por la red.

En su respuesta a la solicitud de acceso de EFENSOL, la compañía distribuidora ENDESA le comunica al solicitante que *“no existe capacidad de acceso para la ampliación de 30 kW de su Central Solar Fotovoltaica de 45 kW en la red de baja tensión”*. Por su parte, la sociedad EFENSOL considera que esta denegación de su solicitud de acceso no está justificada, siendo contraria, por tanto, a lo dispuesto en la normativa de aplicación.

Existe, de este modo, entre EFENSOL y ENDESA un conflicto. Este conflicto se refiere, no a las concretas condiciones de conexión, sino a la existencia capacidad, o inexistencia de capacidad (como defiende la compañía distribuidora), para acceder a la red de distribución a los efectos de verter la energía producida por las instalaciones fotovoltaicas.

## **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, asimismo, 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.

En particular, respecto al acceso a las redes de distribución, el apartado 8 del artículo 62 (“Procedimiento de acceso a las red de distribución”) 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 los gestores de las redes de distribución”*.

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.- Derecho aplicable *ratione temporis* al fondo del asunto.**

Tras la presentación, a ENDESA, por EFENSOL de su solicitud de acceso se ha aprobado la Ley 17/2007, de 4 de julio, la cual ha modificado la redacción del artículo 42 de la Ley del Sector Eléctrico, estableciendo que *“Para poder solicitar el acceso a las redes de distribución se habrá de disponer previamente de punto de conexión en las condiciones técnicas establecidas reglamentariamente”*.

Respecto a la redacción dada al artículo 42.2 LSE por la Ley 17/2007, procede señalar que, limitada la irretroactividad normativa por el artículo 9.3 de la Constitución a una serie de supuestos concretos, nada impide al legislador dictar normas con carácter retroactivo en ámbitos distintos de los señalados en el citado precepto constitucional, siempre y cuando no atenten contra el principio de seguridad jurídica. Sin embargo, el Derecho común (artículo 2.3 del Código Civil) somete toda irretroactividad normativa a un requisito previo indispensable, a saber: “Las leyes no tendrán efecto retroactivo si no dispusieren lo contrario”. Esto es, con independencia de su licitud constitucional, una norma no será de entrada retroactiva si no manifiesta su voluntad de extender sus efectos a situaciones pretéritas.

Pues bien, teniendo presente tal requisito, y en atención a la ausencia en la Ley 17/2007 de toda disposición (transitoria) que –de forma explícita o siquiera implícita -ordene la aplicación retroactiva de la nueva redacción dada al artículo 42.2 LSE o clarifique sus efectos temporales, procede descartar su aplicación retroactiva a solicitudes de acceso efectuadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 17/2007, con independencia de que, de haberla pretendido el legislador, tal retroactividad pudiera considerarse o no constitucionalmente admisible. Cabe concluir, así pues, que la norma aplicable para resolver dichas solicitudes de acceso es la Ley vigente en el momento en que tales solicitudes se formularon (de hecho, el tenor literal del nuevo artículo 42 de la Ley del Sector Eléctrico parte de su aplicabilidad a solicitudes que se vayan a formular a partir de su entrada en vigor: “*Para poder solicitar el acceso...*”).

Dicha conclusión, efectuada en relación con lo dispuesto en la Ley del Sector Eléctrico, puede trasladarse también, sobre la base de las mismas consideraciones, y en lo relativo a los preceptos que se refieran a la solicitud de acceso, al Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, sobre la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, el cual (aunque ha sido derogado por el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo) estaba vigente, asimismo, en el momento de presentación de la solicitud de acceso de EFENSOL

## **SEGUNDO.- 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, los artículos 38 y 42 de la Ley, tras definir en sus apartados 1, en los términos más amplios los sujetos que son titulares del derecho de acceso, define en sus apartados 2 los límites materiales del mismo en los siguientes términos:

*“El gestor de la red ... sólo podrá denegar el acceso a la red en caso de que no disponga de la capacidad necesaria.*

*La denegación deberá ser motivada. La falta de capacidad necesaria sólo podrá justificarse por criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros, atendiendo a las exigencias que a estos efectos se establezcan reglamentariamente.”*

Conforme a estos preceptos, 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 / distribución, 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 por la Ley, ya que la falta de capacidad necesaria, prosigue el precepto, *“sólo podrá justificarse por criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros ...”*. 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 de los preceptos comentados *“...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/distribución 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.

Por su parte, los artículos 52 y 60 del Real Decreto 1955/2000, como no podía ser de otra manera, reproducen en idénticos términos para el transporte y la distribución la restricción al derecho de acceso: la falta de capacidad necesaria que, además, sólo puede justificarse por idénticos criterios: seguridad, regularidad o calidad de los suministros.

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, expresando taxativamente, en ambos casos, que *“la denegación deberá ser motivada... por motivos de seguridad, regularidad o calidad de los suministros”*..

### **TERCERO.- Sobre la justificación de ENDESA de la denegación de acceso**

La normativa básica sólo prevé limitar del derecho de acceso a la red de distribución cuando concurra la *“falta de capacidad necesaria”* en la red en la que se *solicita* el acceso, y cuya justificación se deberá exclusivamente a criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros.

Conviene con carácter previo abordar un primer aspecto, a saber: En las alegaciones de 18 de enero de 2008 -que posteriormente ratifica en trámite de audiencia -ENDESA manifiesta que *“...no nos encontramos ante un posible conflicto en relación con el derecho de acceso, ni ha existido denegación del mismo por el gestor de la red de distribución...”*. Sobre estas afirmaciones cabe señalar que en la contestación de la distribuidora a EFENSOL de fecha 27 de septiembre de 2007, literalmente ENDESA afirma: *“no existe capacidad de acceso para la ampliación de 30 kW de su Central Solar Fotovoltaica de 45 kW en la red de baja tensión”*, por lo que resulta manifiesta la denegación de acceso y la existencia de conflicto.

Con respecto a la justificación de la denegación del acceso, cabe indicar, por una parte, que dicha denegación se produjo sin aportar ningún tipo de estudio concreto por parte de la distribuidora al solicitante. Por otra parte, conviene reiterar que, conforme a la regulación vigente, hay sólo un posible motivo de denegación de acceso, tasado y preestablecido por Ley: La falta de capacidad de la red que ponga en peligro el suministro. El gestor de la red de distribución debe analizar la capacidad de la red para el acceso según los criterios establecidos en el artículo 64.b) del Real Decreto 1955/2000, con el fin de garantizar la seguridad, regularidad y calidad de los suministros.

Finalmente, cabe añadir dos consideraciones: la primera de ellas se refiere a la necesidad, planteada por la sociedad distribuidora, de realizar una serie de refuerzos indispensables en la red de distribución de la zona. Pues bien, estos refuerzos, entre los que se incluyen la construcción de dos Subestaciones de transformación, se consideran absolutamente desproporcionados para la potencia de las instalaciones objeto de conflicto. En cuanto a la segunda de las consideraciones se refiere, la sociedad distribuidora pretende la utilización del criterio N-1 como elemento argumental de la denegación de acceso. Así lo expresa al aludir a la posibilidad de fallo de la línea de 220 kV Escratón-Escucha). Sin embargo, tal y como se ha manifestado en anteriores Resoluciones de CATR -entre ellos, CATR 19/2006; 20/2006; 31/2007 -es necesario hacer mención al Fundamento de Derecho V.II del CATR 3/2005 resuelto por la CNE con fecha 29 de noviembre de 2006 que concluye que al no existir en la actualidad en las redes de distribución reglamentación acerca de los criterios de seguridad y fiabilidad exigibles a este tipo de redes, en rigor, *“no puede invocarse a la hora de determinar si hay o no capacidad para conceder el acceso a la misma, el que ésta soporte las contingencias de carácter simple (N-1) sin que se produzcan sobrecargas en ningún momento, tal y como está regulado para las redes de transporte, siendo por tanto, lo único exigible en la actualidad que las redes de distribución, en condiciones normales de explotación sin fallo (N), soporte la nueva demanda sin que existan sobrecargas, algo que la actual red de 45 kV de IBERDROLA de la zona sí viene a cumplir”*.

Por lo tanto, se considera que no se ha justificado de forma inequívoca que en condiciones normales de explotación, la cesión de energía a la red por parte de una nueva instalación fotovoltaica origina sobrecargas, por lo que la actuación de ENDESA debe ser rechazada por esta Comisión.

Vistos los preceptos legales y reglamentarios citados, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 12 de junio de 2008,

**ACUERDA**

**ÚNICO.-** Reconocer a EFICIENCIA ENERGÉTICA SOLAR, S.L., el derecho de acceso a la red de distribución de ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.A., de una instalación solar fotovoltaica de producción de energía eléctrica de 30 kW, como ampliación de la ya existente por 45 kW, en el término municipal de Daroca (Zaragoza).

Contra la presente Resolución, que no agota la vía administrativa, podrá interponerse Recurso de Alzada ante el Excmo. 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.