



Comisión

Nacional

de Energía

RESOLUCIÓN EN LOS CONFLICTOS DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE INSTADOS POR LA EMPRESA DISTRIBUIDORA FRENTE A LA EMPRESA TRANSPORTISTA EN RELACIÓN CON 32 PUNTOS DE CONEXIÓN (CATR 45/2008 Y ACUMULADOS AL MISMO CATR 48 AL 79/2008)

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Con fecha 23 de mayo de 2008 tuvieron entrada en el Registro General de la CNE 33 escritos de D. (...) Alarcón (con números correlativos de registro 200800007054 a 200800007086, ambos inclusive) mediante los que, en nombre y representación de LA EMPRESA DISTRIBUIDORA (en adelante LA DISTRIBUIDORA), planteaba conflicto de acceso a la red de transporte frente a LA EMPRESA TRANSPORTISTA (en adelante LA TRANSPORTISTA) para un total de 33 puntos de acceso respecto a los que manifestaba que la solicitud se encontraba paralizada a tenor de la comunicación de LA TRANSPORTISTA de fecha 22 de abril de 2008 que se acompañaba a aquellos escritos, y en la que se detallan, para cada una de las solicitudes, los documentos y/ o información a aportar por la sociedad distribuidora que LA TRANSPORTISTA considera necesarios para poder evaluar la capacidad de acceso en el punto de la red de transporte a la que se solicita acceso.

Dichos escritos de LA DISTRIBUIDORA, en los que se manifiesta por esta sociedad que, estando paralizada la tramitación de los expedientes y estando ante una negativa de acceso a la red de transporte, se insta Conflicto de acceso frente a LA TRANSPORTISTA, dieron lugar a la apertura de los expedientes CATR 45/2008 y CATR 48/2008 a CATR 79/2008, ambos inclusive.

Los escritos de LA DISTRIBUIDORA, todos los cuales finalizan con la solicitud de que se anule la decisión de LA TRANSPORTISTA de denegar el acceso a



Comisión

Nacional

de Energía

LA DISTRIBUIDORA y se declare el derecho de ésta, ofrecen unos argumentos comunes en relación a la exigencia por LA TRANSPORTISTA de determinados informes o documentos: En síntesis, son los siguientes:

En relación con el informe técnico-económico que LA TRANSPORTISTA considera pendiente de aportación en varios de los expedientes, LA DISTRIBUIDORA alega que no existe como tal un “*informe técnico-económico*”, ya que el PO 12.1, Anexo IV, apartado 3, hace referencia a una “*justificación técnica*” y una “*justificación económica*” por separado, lo que, a criterio de LA DISTRIBUIDORA, tiene importancia ya que todas sus peticiones de acceso incluyen, desde su primera petición formal, una justificación técnica suficiente según su punto de vista como Gestor de Distribución, para documentar la problemática que se pretende resolver. Entiende LA DISTRIBUIDORA que se da con ello cumplimiento literal al PO ya que el párrafo del mismo referido a los posibles detalles que debe incluir el estudio termina con la indicación “*si procede*”, por lo que debe ser suficiente con la inclusión de la información que el Gestor de Distribución considere procedente para ilustrar la necesidad. En cuanto a la justificación económica, (respecto a la que indica que es una exigencia reciente de LA TRANSPORTISTA, si bien ésta la reclama ahora para expedientes en que antes no la había exigido, incluso expedientes anteriores a la publicación del PO 12.1), afirma LA DISTRIBUIDORA que por su parte envía informes con 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 con ello se cumple el PO. Añade que hasta ahora LA TRANSPORTISTA había venido admitiendo estos informes. Respecto a los casos en que no se ha aportado aún nada por LA DISTRIBUIDORA, ésta alega en su descargo que no existe definición aprobada reglamentariamente del alcance de estos estudios y sobre todo que el carácter zonal que exige LA TRANSPORTISTA no permite que se pueda realizar por separado para cada una de las solicitudes sino como informe común a un grupo de ellas. Afirma LA DISTRIBUIDORA que, a su criterio, solicitar este tipo



Comisión

Nacional

de Energía

de información en el procedimiento de acceso es contradictorio con la Ley 54/1997 y Real Decreto 1955/2000, donde se establece que el único motivo de denegación de acceso es la falta de capacidad en la red a la que se solicita el acceso y que la información a aportar debe ser la necesaria para realizar el estudio de capacidad, no siendo necesarias a estos efectos la justificación técnica y económica. Alega finalmente que, en los casos de ampliaciones de subestaciones existentes, es dudosa la necesidad de justificación económica, porque implican una mínima inversión en transporte (en general una posición) y por ello resultan ser la solución óptima *por defecto* para los casos de saturación de interfaces transporte-distribución. Además, argumenta LA DISTRIBUIDORA, si existe transformación a distribución en una subestación es porque su desarrollo frente a otras opciones estuvo ya justificado en su momento.

En relación con la cuantificación de la demanda cubierta desde la red de distribución en caso de falta de apoyo desde la red de transporte, LA DISTRIBUIDORA pone de manifiesto que la comunicación de LA TRANSPORTISTA de 22 de abril de 2008, señala con la expresión “*pendiente*” en los casos donde no se ha aportado información alguna, y “*pendiente completar apoyo y ventanas hasta H2016*” en los casos en que, por la fecha de solicitud de acceso, se había aportado información hasta 2011, (en coherencia con el horizonte de planificación) y se pide que se complete hasta 2016.

Alega LA DISTRIBUIDORA que en relación con tales exigencias su postura depende del salto de tensión implicado en el acceso solicitado, y de si se trata de una nueva subestación no mallada. En tanto que LA TRANSPORTISTA reclama esta información en todos los accesos a nudos no mallados, sea cual sea la tensión de la red de distribución, LA DISTRIBUIDORA estima que la misma sólo podría ser exigible, según el PO 13.1, en los casos de transformación directa de 220 kV a media tensión (inferior a 45 kV), y que tampoco es exigible dicha información en los casos de ampliación de subestaciones ya existentes.



Comisión
Nacional
de Energía

Por otro lado, prosigue LA DISTRIBUIDORA, en los casos en que sí cabe entender que es exigible algún tipo de información (y que se reducen a los supuestos de nuevas subestaciones con transformación directa) también es discutible el alcance de la información solicitada por LA TRANSPORTISTA, ya que el PO no exige en concreto la cuantificación del apoyo desde la red de distribución y las *ventanas temporales*, sino tan solo la indicación de las medidas que el distribuidor tiene previsto implementar. Prosigue LA DISTRIBUIDORA que el alcance temporal de la información solicitada (horizonte 2016) también es injustificado, ya que, en muchos casos, se ha exigido por LA TRANSPORTISTA para solicitudes de acceso en las que se había aportado por LA DISTRIBUIDORA la información de referencia con el horizonte 2011, siendo responsabilidad de LA TRANSPORTISTA el alargamiento del plazo de tramitación. En otros casos, añade, las solicitudes son incluso anteriores a la publicación de los procedimientos de operación en los que LA TRANSPORTISTA pretende amparar las exigencias de información adicional.

Además de los argumentos comunes, LA DISTRIBUIDORA indica en los diferentes escritos las circunstancias diferenciales de las distintas solicitudes. A las circunstancias singulares de las distintas solicitudes se hará referencia, en la medida en que sea preciso, en la fundamentación jurídica de la presente Resolución.

SEGUNDO.-Con fecha 13 de junio de 2008 se procedió por el Instructor a requerir a LA DISTRIBUIDORA a fin de que, en plazo de diez días, y de conformidad con lo establecido en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se procediera a subsanar determinados errores en alguno de sus escritos, e insuficiencias en la documentación aportada.



Comisión

Nacional

de Energía

Dicho requerimiento fue atendido por LA DISTRIBUIDORA mediante escrito de 23 de junio de 2008, dentro del plazo establecido, concretándose en el mismo que se había duplicado la solicitud relativa al punto de conexión FOIX, por lo que la petición registrada con el número de entrada 7081 se deja sin efecto.

Consecuentemente, se canceló el expediente abierto con el número CATR 74/2008, manteniéndose el expediente CATR 71/2008 relativo al punto de conexión de FOIX, y resultando por tanto planteado conflicto para un total de 32 puntos. Igualmente fueron remitidos por LA DISTRIBUIDORA los documentos complementarios requeridos por el Instructor.

TERCERO.-Una vez subsanadas las solicitudes por LA DISTRIBUIDORA, se procedió con fecha 3 de julio de 2008 a comunicar a LA TRANSPORTISTA en su condición de interesado, la tramitación de los expedientes y los extremos contemplados en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de conformidad con los criterios establecidos en la Orden de 14 de abril de 1999.

Mediante la misma comunicación del Instructor se procedió a dar traslado a LA TRANSPORTISTA de las solicitudes de LA DISTRIBUIDORA y de la documentación aportada con las mismas, confiriendo a aquella sociedad un plazo de diez días hábiles a fin de que formulara cuantas alegaciones y aportara cuantos documentos estimara convenientes.

CUARTO.-Con fecha 17 de julio de 2008 tuvo entrada en el Registro de la CNE escrito de LA TRANSPORTISTA remitido el 15 de julio por correo administrativo, mediante el que, entre otras Alegaciones, ponía de manifiesto el objeto común de los conflictos de acceso a la red de transporte planteados por LA DISTRIBUIDORA, y solicitaba, mediante OTROSI, que se tengan por acumulados los conflictos 45/2008 y 48 al 79/2008, por guardar los mismos una evidente identidad sustancial e íntima conexión.



Comisión

Nacional

de Energía

En cuanto al contenido de los escritos de conflicto, las Alegaciones de LA TRANSPORTISTA se concretan en los siguientes extremos:

Como Alegación primera y bajo el epígrafe “*Consideraciones generales sobre la carta de 22 de abril de 2008*”, LA TRANSPORTISTA manifiesta que la misma es una reiteración y recopilación de toda la información pendiente respecto a las 32 solicitudes de acceso de LA DISTRIBUIDORA, exigencia que esta sociedad ya conocía, ya que se trata de información que viene siendo requerida por LA TRANSPORTISTA de forma habitual desde la aprobación del procedimiento de Operación PO 12.1. Prosigue LA TRANSPORTISTA afirmando que, en fechas 20-12-07 y 30-1-08, y tras la última reunión de ambas partes sobre el estado de las solicitudes de LA DISTRIBUIDORA (reunión que había tenido lugar en fecha 25-10-07) se requirió nuevamente la remisión de los documentos e información pendientes, los cuales, afirma, han sido remitidos por LA DISTRIBUIDORA para otras instalaciones, y no para estas 32, sin que, a su criterio, exista razón que justifique la negativa de LA DISTRIBUIDORA. Añade que, si bien en alguna ocasión, y atendiendo a las razones de urgencia alegadas por LA DISTRIBUIDORA, se han considerado válidos algunos informes que, sin alcanzar los requerimientos del PO 12.1, sí contenían unos mínimos, LA TRANSPORTISTA ha intentado de manera progresiva hacer cumplir la normativa con el alcance que se considera necesario para poder valorar el acceso en condiciones de seguridad de suministro y desarrollo eficiente de la red. La carta de 22 de abril es mera recopilación de anteriores requerimientos de información.

Como Alegación segunda, y bajo el epígrafe “*Sobre la información pendiente respecto a las solicitudes...*” LA TRANSPORTISTA procede, previa clasificación en 5 grupos de las 32 solicitudes de LA DISTRIBUIDORA, a indicar las insuficiencias que, a su criterio, presenta la información aportada por LA DISTRIBUIDORA y los motivos de LA TRANSPORTISTA para considerarla insuficiente.



Comisión
Nacional
de Energía

Así, para el *Grupo 1*) en el que se incluyen las instalaciones de (...), todos ellos nudos no mallados de la red de transporte, no se ha aportado por LA DISTRIBUIDORA una valoración del apoyo 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 períodos continuos para la realización del mantenimiento en la red de transporte en el Horizonte 2016. Sí se ha aportado en cambio, para dichos puntos, informe técnico-económico que LA TRANSPORTISTA ha considerado válido por contener unos requisitos mínimos.

Para el *Grupo 2*) en el que incluye los nudos (...) afirma LA TRANSPORTISTA que se ha aportado por la sociedad solicitante de acceso la valoración del apoyo desde la red de distribución, pero no se aporta el informe técnico-económico sino, en su lugar, valoraciones de LA DISTRIBUIDORA intentando justificar la no necesidad de remisión de dicho informe. Se indica no obstante que, para los nudos de (...), LA DISTRIBUIDORA ha remitido el informe técnico-económico con fecha 30 de abril de 2008, tras el recordatorio de LA TRANSPORTISTA de 22 de abril.

Respecto al *Grupo 3*), que comprende los nudos de (...), se alega por LA TRANSPORTISTA que no se ha aportado por LA DISTRIBUIDORA informe técnico-económico, sino argumentos para no aportar aquél, y tampoco la valoración del apoyo desde la red de distribución en situaciones de falta de apoyo desde la red de transporte.

Respecto al *Grupo 4*) en el que se encuentra el nudo de (...), se alega por LA TRANSPORTISTA que LA DISTRIBUIDORA incluye un análisis técnico-económico, pero no con el alcance exigido por el PO 12.1, por lo que LA TRANSPORTISTA ha requerido que aporte los análisis correspondientes al comportamiento estático (Flujos de cargas, tensiones en los nudos) que



Comisión

Nacional

de Energía

cuantifiquen y apoyen la justificación aportada en la situación actual y con el desarrollo previsto de la red de distribución.

Finalmente, respecto al *Grupo 5*) en el que están los nudos de (...), alega LA TRANSPORTISTA que las solicitudes de acceso de LA DISTRIBUIDORA suponen un problema de concentración de transformación transporte-distribución, por lo que LA TRANSPORTISTA no ha requerido información adicional o calificado de incompleta la solicitud, sino que solicita a LA DISTRIBUIDORA que valore otras alternativas con el fin de minimizar dicha concentración.

Tras dicha exposición, procede LA TRANSPORTISTA en sucesivos apartados de su escrito a exponer los argumentos en apoyo de sus requerimientos de datos sobre los dos aspectos discutidos por LA DISTRIBUIDORA:

A) Respecto a la exigibilidad del informe técnico-económico, alega LA TRANSPORTISTA que la misma está establecida expresamente en el Procedimiento de Operación 12.1, Anexo 4, cuyo apartado “*3. Información específica para acceso de la red de distribución a la red de transporte*”, se transcribe literalmente en su escrito, añadiendo que la exigencia de que se aporte justificación económica y técnica no es, como afirma LA DISTRIBUIDORA, para que el gestor de la red de distribución certifique una afirmación, sino para que aporte la documentación y datos suficientes que permitan al Operador del Sistema, dentro de sus funciones, valorar la justificación de las soluciones propuestas. Se añade por LA TRANSPORTISTA que los 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, y generalmente no lo serán si no se trasciende del ámbito nodal. Dicho ámbito zonal, prosigue LA TRANSPORTISTA, se refleja asimismo en el



Comisión

Nacional

de Energía

PO 13.1 que entiende que tales análisis son necesarios para determinar el nivel de tensión de distribución al que la red de transporte debe apoyar. Si bien, prosigue LA TRANSPORTISTA, la definición de una zona no es incuestionable, siendo la casuística muy variada, LA TRANSPORTISTA no está exigiendo lo que discrecionalmente entiende conveniente, sino que está tomando como referencia las conclusiones que se van alcanzando en el grupo de trabajo de coordinación transporte-distribución, dependiente del grupo de seguimiento de la Planificación. Concluye este punto, afirmando que podría discutirse la valoración que el Operador del Sistema realice respecto a los datos técnicos y económicos aportados, pero no la necesidad de aportar los mismos.

En apoyo de la razonabilidad de la exigencia del informe técnico-económico aduce LA TRANSPORTISTA, más adelante, argumentos relativos al proceso de planificación, señalando que en el mismo las propuestas que se han recibido de las empresas distribuidoras no incluyen su justificación técnica-económica, y que los estudios llevados a cabo en dicho proceso de planificación se han analizado con la sola perspectiva de aceptabilidad técnica de funcionamiento de manera simplificada (flujo de cargas), aunque sin validación detallada de aspectos de fiabilidad conjunta transporte/distribución, ni análisis comparativo de eficiencia económica. Prosigue LA TRANSPORTISTA que, por ello, la mayor parte de las actuaciones aparecen en la planificación condicionadas al acceso y por tanto es en este procedimiento de acceso donde el distribuidor debe aportar la justificación requerida la cual permita llevar a cabo análisis técnicos de detalle, y valorar económicamente las distintas alternativas de desarrollo de la red de transporte y de las redes de distribución, al objeto de elegir la más adecuada. Añade que, contrariamente a lo alegado por LA DISTRIBUIDORA, los procedimientos de planificación y acceso sólo se pueden entender coordinados, siendo este último subordinado al primero y complemento necesario, por cuanto el primero tiene un carácter periódico y el segundo continuo, motivado por la aparición continua de necesidades. Recuerda al respecto que LA TRANSPORTISTA ha recibido



Comisión

Nacional

de Energía

430 solicitudes de acceso de distribuidores a la red de transporte (177 de ellas de LA DISTRIBUIDORA), estando 279 solicitudes pendientes de puesta en ser(...)io. La resolución de dichas solicitudes de acceso no tendría sentido realizarla valorando de forma parcial la capacidad de acceso, sin coordinación alguna. Tal criterio, finaliza LA TRANSPORTISTA, es coherente con lo expresado por la CNE en sus informes 2/2006 y 4/2008, sobre las propuestas de Planificación de los sectores de Electricidad y Gas para los períodos respectivos de 2005-2011, y 2008-2016, de los que transcribe los párrafos en los que se advierte del “...riesgo de desarrollar toda la infraestructura de reparto de carga en zonas de distribución a través de la red de transporte, aunque ello no sea económicamente eficiente...” y se recomienda mejorar los mecanismos de coordinación en el desarrollo de ambas redes, coordinación que debería ser gestionada por el Operador del Sistema.

B) En cuanto al requerimiento (para nudos no mallados o insuficientemente mallados) de un apoyo desde la red de distribución que permita garantizar el suministro y una adecuada realización del mantenimiento de la red de transporte, alega LA TRANSPORTISTA que, a pesar de ser un hecho no cuestionado que los nudos no mallados de la red de transporte no aporta las condiciones de fiabilidad generales de la red de transporte, LA DISTRIBUIDORA ha solicitado acceso para los nudos incluidos en los grupos 1 y 3 antes mencionados, pero estima dicha sociedad que no hay base legal alguna para que se le solicite un suficiente apoyo desde su propia red de distribución que garantice dicho suministro. Entiende LA DISTRIBUIDORA, prosigue LA TRANSPORTISTA, que la inexistencia de este apoyo no es causa para la denegación de acceso y conexión a la red de transporte, reconociendo, sin embargo, que pueden exigirse estas medidas, por lo menos en lo que se refiere a las transformaciones a tensiones inferiores a 54 kV en zonas urbanas.

Por su parte LA TRANSPORTISTA estima, y así lo alega, que la exigencia de referencia tiene su base legal en el artículo 38 de la Ley Eléctrica cuya



Comisión

Nacional

de Energía

redacción, tras la entrada en vigor de la Ley 17/2007, posibilita la aplicación de limitaciones a la capacidad de conexión en aquellos casos en que se pueda prever un riesgo significativo en la operación del sistema y en la seguridad de suministro. Afirma que, a pesar de que para transformaciones superiores a 45 kV no está expresamente regulado y puede discutirse lo que es *"un suficiente apoyo de su red de distribución"*, LA DISTRIBUIDORA ha cumplimentado la información sobre apoyo y ventanas temporales para varias de sus solicitudes, aunque ahora niega que tenga que justificar tales datos. Añade que está entre las funciones de LA TRANSPORTISTA la de asegurar que el acceso a nudos no mallados no redunde en una degradación de la calidad al usuario final y no haga inviable un adecuado mantenimiento de la red de transporte. Prosigue afirmando que la fiabilidad de la red de transporte y de las redes de distribución está condicionada a la adecuada coordinación del desarrollo de ambas, y que en dicho desarrollo deben preverse circunstancias de indisponibilidad de la red de transporte que deben considerarse como habituales, como son el mantenimiento regular y periódico de todos los elementos de la red. Destaca la circunstancia de la progresiva pérdida del mallado experimentada por la red de transporte, en especial en el nivel de 220 kV y muy particularmente en los entornos urbanos y periurbanos, por lo que resulta vital que la fiabilidad que la red de transporte no puede aportar (por la pérdida estructural de mallado) sea complementada por la capacidad de apoyo desde la propia red de distribución, en particular en las circunstancias de indisponibilidad mencionadas. Añade que, del total de solicitudes de acceso para el sistema peninsular, las planteadas a nudos no mallados representan el 70%, proporción prácticamente coincidente en los niveles de tensión de 220 y 400 kV. La consideración de las magnitudes de potencia, como mejor representación de la demanda subyacente, refleja una proporción de 74% y 66% sobre nudos no mallados en los niveles de tensión de 220 y 400 kV. El acceso a tales nudos no mallados debe condicionarse a que los distribuidores aseguren, al menos en lo planificado, la suficiente capacidad de apoyo desde la red de distribución, afirmándose por LA TRANSPORTISTA que la cuantificación del 60% de apoyo



Comisión

Nacional

de Energía

y de un período temporal mínimo se deriva de la necesidad de cubrir las situaciones de demanda típica y prever unos períodos de mantenimiento mínimamente factibles.

En cuanto al problema de la concentración de transformación, alega LA TRANSPORTISTA el informe 4/2008 de la CNE, sobre Documento de Planificación 2008-2016, del que transcribe el párrafo relativo a la finalidad de *“...no acumular una capacidad de transformación excesiva en un único punto de la red, y de garantizar un mínimo apoyo a cada una de estas subestaciones desde las subestaciones colindantes.”*

Hace referencia, más adelante, al Procedimiento de Operación 13.1, señalando que el mismo establece el criterio general de no abrir las líneas de transporte salvo situaciones excepcionales, con el objeto de limitar la aparición de subestaciones de transporte asociadas a nuevas conexiones que puedan comprometer la misión fundamental de dicha red, y añadiendo que los nudos no mallados existentes que surgieron como apertura de línea deben considerarse del mismo modo. Afirma LA TRANSPORTISTA que, en todo caso, no está denegando el acceso en tales supuestos, sino aplicando en su máxima extensión el supuesto excepcional, si bien procurando preservar la seguridad del suministro mediante la exigencia de la capacidad de apoyo desde la red de distribución.

Concluye su escrito LA TRANSPORTISTA solicitando se desestimen los conflictos planteados por LA DISTRIBUIDORA, confirmando las actuaciones de LA TRANSPORTISTA, y solicitando mediante otrosí la acumulación de expedientes.

QUINTO.-Mediante acuerdo del Instructor de fecha 10 de septiembre de 2008, notificado a ambas partes el siguiente día 11 de septiembre, se procedió a



Comisión

Nacional

de Energía

acumular al expediente CATR 45/2008 los expedientes 48/2008 a 79/2008, ambos inclusive, en los términos previstos en el artículo 73 de la Ley 30/1992.

SEXTO.- Con fecha 18 de septiembre de 2008 se puso de manifiesto el expediente a las partes interesadas por término común de quince días hábiles, en cumplimiento del trámite de audiencia previsto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, mediante oficio del Instructor que fue notificado a ambas partes el mismo día 18 de septiembre .

SEPTIMO.- Con fecha 13 de octubre de 2008 tuvo entrada en el Registro de la CNE escrito de LA DISTRIBUIDORA mediante el que, evacuando el trámite de Alegaciones conferido, reproduce los argumentos ya expuestos en sus escritos iniciales de conflicto, añadiendo algunas precisiones respecto a determinadas instalaciones y puntos de acceso concretos, a las que, en su caso, se hará referencia en los fundamentos jurídicos de esta resolución en la medida en que ello sea necesario.

OCTAVO.- Mediante oficios del Instructor fecha 16 de octubre de 2008, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 15.3 del Real Decreto 1339/1998, por el que se aprueba el Reglamento de la CNE, se solicitó el informe previsto en dicho precepto reglamentario a las tres Comunidades Autónomas en cuyo territorio están ubicados algunos de los nudos de transporte comprendidos en el expediente.

Con fecha 5 de diciembre de 2008 tuvo entrada en el registro de la CNE oficio de 1 de diciembre del Director General de Energía y Minas de una Comunidad Autónoma al que acompaña unas Notas sobre el conflicto, señalando que se considera plenamente justificado el acceso del distribuidor, recordando que las instalaciones objeto de conflicto fueron incorporadas a las propuestas de la Comunidad para la elaboración del Documento *“Planificación de Sectores de Electricidad y Gas. Desarrollo de las redes de transporte 2008-20016”* y



Comisión

Nacional

de Energía

añadiendo que, a juicio de dicha Administración Autónoma la fecha de puesta en ser(...)io de las instalaciones no debería sufrir demora alguna, dada la urgente necesidad de apoyo de la red de transporte a la red de distribución. Añade que, a su criterio, LA TRANSPORTISTA dispone de suficiente información para evaluar la capacidad y poder determinar las condiciones técnicas de acceso.

Con fecha 12 de enero de 2009 ha tenido entrada en la CNE oficio de 5 de enero de la Jefa de Ser(...)io de Planificación de la Junta de una comunidad autónoma, mediante el que se indica que para los dos nudos de transporte ubicados en (...) está prevista la construcción de dos subestaciones transformadoras con horizontes 2009 y 2011 respectivamente, según el Documento de Planificación 2008-2016 de mayo de 2008, del Ministerio de Industria Turismo y Comercio.

La Junta de otra comunidad autónoma, en cuyo territorio están ubicados 11 de los nudos de transporte implicados, no ha remitido informe en contestación al oficio del Instructor de 16 de octubre de 2008, el cual le fue notificado el 27 de octubre.

NOVENO.-No se han formulado por LA TRANSPORTISTA nuevas Alegaciones con ocasión de su emplazamiento en el trámite de audiencia previsto en el artículo 84 de la Ley 30/1992.

DÉCIMO.- El Consejo de Administración de la CNE, en su sesión de 22 de abril de 2009, ha adoptado Resolución en el expediente CATR 45/2008 y expedientes CATR 48/2000 a CATR 79/2008, acumulados a aquél, con base en los siguientes:

FUNDAMENTOS DE DERECHO



Comisión

Nacional

de Energía

I. Competencia de la CNE para resolver el presente procedimiento, y ámbito de la decisión de la CNE.

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 el artículo 38 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

A tenor del artículo 53 del Real Decreto 1955/2000, “*Acceso a la red de transporte*”, el ámbito de la competencia resolutoria de la CNE comprende no sólo los supuestos de denegación expresa y directa de acceso por parte del Gestor de la red, sino también aquellos otros posibles conflictos que pudieran plantearse en relación con el acceso. Así, el apartado 8 de dicho precepto establece: “*8. La Comisión Nacional de Energía resolverá a petición de cualquiera de las partes afectadas los posibles conflictos que pudieran plantearse en relación con el acceso, así como con las denegaciones del mismo emitidas por el operador del sistema y gestor de la red de transporte.*”

Entre los supuestos conflictuales que no constituyen denegación directa y expresa del acceso, se encuentran indudablemente comprendidos los supuestos de no emisión en plazo reglamentario del informe al que resulta obligado el operador del sistema y gestor de la red de transporte. Así resulta explícitamente del texto del artículo 53, apartado 5 del Real Decreto 1955/2000 en cual, tras establecer un plazo máximo de dos meses para la emisión y comunicación al agente peticionario del informe sobre la existencia de capacidad en la red, incorpora un último párrafo del siguiente tenor: “*Ante la falta de emisión del informe del operador del sistema el solicitante podrá plantear un conflicto ante la Comisión Nacional de Energía de acuerdo con el apartado 8 de este artículo.*”



Comisión

Nacional

de Energía

Los escritos de LA DISTRIBUIDORA mediante los que se inicia el presente expediente corresponden a solicitudes de acceso a la red de transporte cursadas en diferentes fechas por la mencionada sociedad distribuidora las cuales presentan en común la circunstancia de que por parte de LA TRANSPORTISTA ha sido requerida, con carácter previo a la emisión por su parte del informe de viabilidad, información adicional a la inicialmente aportada, concretándose este requerimiento para todas las instalaciones incluidas en el presente expediente, en la comunicación de LA TRANSPORTISTA de fecha 22 de abril de 2008 que acompaña LA DISTRIBUIDORA a sus escritos de iniciación de conflicto. Esta comunicación pone de manifiesto, a juicio de LA DISTRIBUIDORA, una paralización *de facto* de la tramitación de las solicitudes por parte de LA TRANSPORTISTA la cual es calificada por LA DISTRIBUIDORA como *negativa de acceso*, por lo que concluye sus escritos con la petición de que *se anule la denegación de acceso*, y se declare su derecho de acceso sin necesidad de aportación por parte de la solicitante de los documentos requeridos por LA TRANSPORTISTA en su comunicación de 22 de abril de 2008.

Con base en lo establecido en los apartados 5 y 8 del artículo 53 del Real Decreto 1955/20000, la CNE resulta competente para resolver el conflicto suscitado por LA DISTRIBUIDORA en relación con la falta de emisión, dentro del plazo reglamentario, del informe de viabilidad por parte del gestor del sistema para las 32 instalaciones.

La resolución de la CNE habrá de pronunciarse sobre la exigibilidad o no exigibilidad de los documentos requeridos por LA TRANSPORTISTA a la solicitante LA DISTRIBUIDORA, pero ello no comporta *per se* que, asumiéndose por la CNE la interpretación dada por LA DISTRIBUIDORA en el *petitum* de sus escritos, deba ser considerado el retraso como una denegación de acceso y ser declarado por la CNE el derecho de acceso concreto en cada uno de los puntos de conflicto.



Comisión
Nacional
de Energía

Ciertamente, la competencia resolutoria de la CNE en materia de conflictos de acceso a la red de transporte permite al Organismo Regulador evaluar la sujeción a la legalidad de los informes de LA TRANSPORTISTA de viabilidad o no viabilidad del acceso solicitado, y permite también evaluar la no emisión de dicho informe dentro de plazo, imponiendo, en su caso, las consecuencias jurídicas de dicho comportamiento omisivo del Operador del Sistema, pero no permite al Organismo Regulador sustituir a dicho Operador en la emisión del informe técnico de viabilidad de acceso a la red de transporte que el artículo 53. 5 del Real Decreto 1955/2000 atribuye únicamente al OS.

En otros términos: la normativa prevé, en efecto, dos momentos procesales diferentes en los que puede ser activada, mediante la correspondiente instancia de parte, la competencia resolutoria de la CNE, pero en cada uno de ellos el contenido de la decisión posible de la CNE presenta unos límites diferentes:

Si, tras la emisión del informe del OS, existe disconformidad del solicitante con las conclusiones y efectos del mismo en cuanto a su petición de acceso, y dicho solicitante activa la competencia de la CNE para resolver sobre los motivos de discrepancia, la CNE al pronunciarse sobre las discrepancias, ha de evaluar el contenido del informe de viabilidad del Operador en una *función revisora* de la decisión de dicho operador. Ahora bien, si la intervención de la CNE se activa, como sucede aquí, antes de la emisión del informe de viabilidad por el Operador, la función revisora de la CNE ha de ejercerse en relación con la conducta omisiva del Operador, pero sin sustituir al mismo en su función técnica de emisión del informe previsto en el artículo 53.5 del Real Decreto 1955/2000.

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



Comisión

Nacional

de Energía

1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de este Organismo.

II. Procedimiento aplicable y carácter de la decisión

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 resulta de aplicación directa a la CNE, a tenor del artículo 2.2 de la propia Ley 30/1992, y de la Disposición Adicional Undécima, Primero, de la Ley 34/1998.

La Disposición adicional vigésimo segunda de la Ley 54/1997 (añadida por el artículo único 71, de la ley 17/2007, establece el plazo de dos meses, ampliable por otros dos, para resolver las reclamaciones de este tipo, plazos que han sido rebasados en el presente caso, dada la complejidad y volumen de los expedientes acumulados. De conformidad con lo establecido en el artículo 43.4 b) de la Ley 30/1992, la presente resolución ha de adoptarse sin vinculación alguna al sentido del silencio.

Finalmente, cabe señalar que la decisión del Consejo de Administración de la CNE emitida en este procedimiento no pone fin a la vía administrativa, pudiendo ser recurrida en alzada ante el Excmo. Sr. Ministro de Industria, Turismo y Comercio, según lo establecido en la Disposición Adicional Undécima, Tercero.5, de la Ley 34/1998.

III. El derecho de acceso y las exigencias reglamentariamente establecidas para la evaluación de la capacidad de las redes.

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*



Comisión

Nacional

de Energía

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”.

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 a la distribución, expresando concretamente el artículo 38.2 que **“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”** añadiendo que **“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 pLA TRANSPORTISTA establecido 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 operador del sistema y gestor de la red de transporte de hacer expresas las razones o motivos de la negativa, y con ello, impone a dicho sujeto 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



Comisión

Nacional

de Energía

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 de la Ley: *“...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 resultar LA TRANSPORTISTA establecidas mediante normas publicadas en el BOE y de aplicabilidad general.

Debe ser rechazado pues, de plano, el argumento esgrimido por el Operador en su escrito de Alegaciones según el cual, la Ley 17/2007, mediante los cambios de redacción operados en el artículo 38 de la Ley 54/1997, estaría modificando las condiciones de la concesión de acceso a la red *“...posibilitando la aplicación de limitaciones a la capacidad de conexión en aquellos casos en que se pueda prever un riesgo significativo en la operación del sistema y, en definitiva, en la seguridad de suministro, permitiendo así mismo la aplicación complementaria de otro tipo de consideraciones en la valoración de la viabilidad de acceso, como pueden ser la seguridad del suministro y el desarrollo eficiente y armónico del sistema eléctrico.”*



Comisión

Nacional

de Energía

El mencionado cambio de redacción del artículo 38 de la ley eléctrica en absoluto permite, como parece sugerir LA TRANSPORTISTA, añadir al criterio **capacidad de la red**, otros criterios y consideraciones tales como *riesgo en la operación del sistema, desarrollo eficiente y armónico del sistema eléctrico*, etcétera, al objeto de que los mismos constituyan causas diferentes y adicionales de restricción del acceso a la red de transporte. Los términos legales son nítidos: a) “solo” podrá denegar en caso de no haya capacidad; b) la denegación ha de ser “motivada” y “atendiendo a las exigencias que a estos efectos se establezcan reglamentariamente.”

En otros términos, y como se viene afirmando reiteradamente por la CNE , ni la referencia del artículo 52.2 del Real Decreto 1955/2000 a los *criterios de calidad, regularidad y seguridad del suministro*, ni la referencia contenida en el artículo 38.2 de la Ley a las *exigencias reglamentarias* a las que ha de atenerse la denegación y su motivación 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.

Es en el marco de dicha doctrina, que la CNE viene afirmando de forma constante y reiterada, en sus resoluciones administrativas en materia de derecho de acceso a redes de transporte y distribución, en el que ha de procederse al análisis y valoración de las exigencias de documentación efectuadas por LA TRANSPORTISTA en relación con las instalaciones objeto de conflicto en este expediente.

El artículo **53.2** del repetidamente citado **Real Decreto 1955/2000** establece que “La solicitud de acceso a la red de transporte contendrá la información necesaria para la realización por parte del operador del sistema y gestor de la red de transporte de los estudios para establecer la existencia de capacidad de



Comisión

Nacional

de Energía

acceso. *La información requerida será establecida en el correspondiente procedimiento de operación.”*

Hay, pues una remisión explícita en el Real Decreto a los Procedimientos de Operación de la red de transporte como instrumentos complementarios para la definición de la información que puede ser requerida a los solicitantes de acceso.

Ahora bien, también están explícitos en el mismo precepto los límites a dicha exigencia de información: ésta será la que resulte necesaria para que el gestor de la red pueda *valorar y establecer la capacidad de acceso*. No comprenderá pues, la exigencia de informaciones adicionales que, aunque resulten útiles al operador del sistema a otras finalidades, no resulten estrictamente necesarias para definir la capacidad de acceso en el punto concreto.

Sobre este extremo se volverá más adelante, con ocasión del análisis de los requerimientos concretos de LA TRANSPORTISTA, que son objeto de los conflictos presentes, y que se analizan en los sucesivos fundamentos jurídicos de esta Resolución.

IV. La exigencia de aportación de la justificación técnico-económica establecida en el Procedimiento de Operación 12.1

El **Procedimiento de Operación 12.1**, *“Solicitudes de acceso para la conexión de nuevas instalaciones a la red de transporte”* establece en su **punto 4.3** que *“La solicitud de acceso a la red de transporte contendrá la información necesaria para la realización por parte del operador del sistema y gestor de la red de transporte de los estudios para establecer la existencia de capacidad de acceso. A tal efecto, la información requerida será como mínimo la establecida en el Anexo del presente procedimiento, que incluye datos de carácter general y específico para cada uno de los agentes. Cuando no se cumplan los criterios*



Comisión

Nacional

de Energía

de desarrollo de la red de transporte establecidos en los procedimientos de operación, la solicitud incluirá justificación del no cumplimiento.”

Por su parte, el **Anexo 4** del mencionado procedimiento de operación 12.1, bajo el epígrafe “*Datos a incluir en la solicitud de acceso a la red de transporte para instalaciones de red de distribución y consumo*” incluye en sus apartados 1 y 2 los bloques de información que han de acompañar a la solicitud de acceso relativos respectivamente a *Información general de red*, e *Información nuevas instalaciones de consumo*. En su apartado 3, y bajo la indicación explícita de “Información específica para acceso de la red de distribución a la red de transporte”, se contienen las siguientes exigencias :

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.



Comisión

Nacional

de Energía

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.”

Es indudable pues que, al margen de los argumentos formales esgrimidos por LA DISTRIBUIDORA de que no exista un “*informe técnico-económico*” así denominado en los procedimientos de operación y de que no exista una definición reglamentariamente aprobada del alcance de los estudios que dicho informe debiera comprender, resulta ineludible la aportación por parte del solicitante de una justificación técnica y de una justificación económica de la solución propuesta por el distribuidor solicitante, las cuales han de poner de manifiesto que es *necesario el apoyo a distribución desde la red de transporte y que no se consideran posibles o adecuadas alternativas basadas en el desarrollo de la red de distribución.*

Respecto a ambas justificaciones establece el texto del PO comentado un contenido material mínimo, aunque, tratándose como se trata de documentos de parte, se efectúa la salvedad expresa de que la *necesidad* de la solución propuesta lo sea *desde la perspectiva de los gestores de las redes de distribución*, y no se requiere en modo alguno que las conclusiones de la documentación aportada por dicho gestor de la red de distribución resulten avaladas por terceros.

El contenido mínimo de la justificación técnica se expresa en el apartado transcrito del PO como la exigencia de que se pongan de manifiesto los siguientes extremos: 1) Como supuesto fáctico de partida, la situación de *limitación de la red de distribución de la zona*. 2) Como conclusión, un juicio de razón expresado en términos de *“Incapacidad de satisfacer las nuevas*



Comisión

Nacional

de Energía

demandas previstas”, y que habrá de ser explícito para dos hipótesis, ambas descritas claramente en el texto del PO y que son las siguientes: a) hipótesis “...con la red existente”, y b) hipótesis “...con opciones alternativas basadas en el refuerzo de dicha red de distribución.”

Prosigue el precepto concretando en su último inciso el contenido material mínimo de la justificación técnica, en los siguientes términos: **“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.”**

A la vista de dicho texto, y dada la expresión imperativa “se aportarán” resulta manifiesto que han de aportarse ineludiblemente los flujos de carga que pongan de manifiesto la existencia en la red de una situación de saturación y/o tensiones fuera de límite. Como se ha dicho, no se exige al solicitante una *prueba* objetiva de la necesidad de la solución, sino tan sólo su criterio como gestor, si bien soportado en los datos objetivos mínimos que el procedimiento de operación concreta.

Sólo respecto a la última de las exigencias, indicadas en el PO (*estudios de cortocircuito*) incorpora el texto analizado la expresión condicional *“si procede.”* En consecuencia solamente los estudios de cortocircuito constituyen una información prescindible con carácter general, la cual sólo habrá de ser aportada en los casos en que, por la presencia de determinados suministros, sea necesaria su consideración.

Por lo que se refiere a la justificación económica también es bastante claro el procedimiento de operación en los términos utilizados al exigir **“...análisis que refleje la preferencia de opciones propuestas sobre opciones alternativas basadas en el refuerzo de la red de distribución.”** Es decir, habrán de exponerse, de forma que puedan ser comparados sus respectivos costes



Comisión

Nacional

de Energía

económicos, la opción propuesta por el distribuidor solicitante y, al menos, una opción alternativa basada en el refuerzo de la red de distribución.

Tal justificación ha de ser aportada en todo caso, incluso en aquellos supuestos de ampliación de subestaciones existentes en los que, a criterio de LA DISTRIBUIDORA y según se manifiesta en sus escritos, es dudosa su necesidad, porque implican una mínima inversión en transporte, y resultan ser, *por defecto*, la solución óptima para los casos de saturación de interfaces transporte-distribución.

Aun cuando la preferencia de la solución parezca “*obvia*” al solicitante, y así resulte para los expertos en redes, los datos y argumentos que así lo pongan de manifiesto han de ser aportados por el solicitante, e incorporados por LA TRANSPORTISTA al expediente como soporte del informe de viabilidad. Ha de tenerse en cuenta que no se trata tan sólo de poner en conocimiento del Operador del sistema un dato que acaso resulte evidente para dicho operador y que, una vez emitido el informe de viabilidad, agota su función. Se trata además, de que resulte documentada y justificada una petición formal que ha de dar lugar a una actuación formal del operador la cual puede ser sometida a revisión ante la CNE y, en su caso, ante los Tribunales.

La exigencia de las justificaciones técnica y económica, que, como bien dice LA DISTRIBUIDORA, según el procedimiento de operación no son exigibles como un documento formalmente unitario (ITE), siendo perfectamente posible que se aporten en documentos separados, e incluso en momentos diferentes como sucede en algunos de los expedientes que aquí se analizan, sí resultan, en cambio, exigibles siempre que se solicite acceso, tanto si se trata de nuevas instalaciones, como de ampliación de las ya existentes, y así resulta expresamente establecido en el apartado 4.3 del PO mencionado, el cual califica, además, como *mínima* la información descrita en el Anexo del mismo PO para cada tipo de solicitante, sin que en ningún momento se excluya de



Comisión

Nacional

de Energía

esta exigencia los supuestos de ampliación de subestaciones existentes. En tales casos, ambas justificaciones y especialmente la justificación económica podrán ser aportadas mediante informes y/o documentos de menor complejidad, pero habrán de aportarse en todo caso, ya que están calificados como *información mínima requerida* en el PO de referencia.

En cuanto al **ámbito zonal** de las justificaciones técnica y económica, no existe indicación expresa en el PO 12.1 acerca de tal extremo.

No imponiendo el Procedimiento de Operación un ámbito zonal determinado (más allá del que resulta implícito en la necesidad de exponer la preferencia de la solución propuesta sobre las alternativas consideradas por el mismo solicitante) no resulta admisible que el Operador imponga tal exigencia.

No se encuentran razones que justifiquen que, por parte del Operador, se requiera con carácter previo del distribuidor que la justificación técnica y económica del acceso en un punto concreto de la red de transporte, tenga un alcance zonal más amplio que el que, conforme a su criterio de gestor de la red de distribución, esté al alcance del solicitante, pueda ser valorado por el mismo, y esté en relación directa con el punto de acceso solicitado. No es al distribuidor solicitante de acceso a quien corresponde, con ocasión de cada solicitud de acceso, proponer diseños o soluciones globales para la red de transporte en territorios amplios, incluso de ámbito provincial. Es al Operador del sistema y gestor de la red de transporte a quien corresponde aportar la visión más amplia y los estudios de zona que sean necesarios, para poder encuadrar en los mismos la conexión propuesta por el distribuidor, y emitir el informe de capacidad correspondiente.

El Operador podrá, en consecuencia completar, adicionar, cuestionar, con informaciones o estudios de zona, los datos aportados por el distribuidor; podrá, desde luego, argumentar frente a la propuesta del distribuidor los



Comisión

Nacional

de Energía

criterios de razonabilidad zonal que estime aplicables para, en definitiva, emitir el juicio de capacidad de la red de transporte que es el objeto de su informe y que, posteriormente, podrá ser revisado por la CNE. Pero no puede exigir al solicitante de acceso, que, anticipándose a la intervención del Operador, y en cierto modo suplantando a éste, ofrezca junto con su solicitud de acceso, soluciones a los problemas zonales de la red de transporte que no deriven directamente de la concreta petición de acceso formulada. No existe justificación jurídica para semejante desplazamiento de cargas al gestor de la red de distribución que solicita acceso en un punto concreto.

Si bien es cierto, como alega LA TRANSPORTISTA, que los procesos de planificación y acceso han de estar coordinados, tal coordinación no comporta que haya de recaer sobre los gestores de las redes de distribución la tarea de suplir las deficiencias de información en el proceso de elaboración de la planificación que, según LA TRANSPORTISTA pone de manifiesto, fue un proceso al que acaso no se aportaron en su momento los estudios suficientes.

Cabe constatar, a la vista del documento de planificación 2016, la existencia de numerosas instalaciones de transporte que, con función de conexión y no estructural a efectos de planificación, presentan efectivamente la indicación “*condicionada a acceso*”. Ello justificaría, según LA TRANSPORTISTA, que deban ser aportados, junto con las solicitudes de acceso, los documentos y estudios que no fueron aportados con carácter previo a la inclusión de tales instalaciones en el instrumento de planificación.

Tal exigencia no resulta razonable no sólo porque, como se ha dicho, comportaría un desplazamiento de cargas no justificado al distribuidor solicitante de acceso, sino porque difícilmente podrán ser suplidas en procedimientos de acceso (por definición limitados a concretas instalaciones y concretas necesidades localizadas de consumo y/o generación) las deficiencias



Comisión

Nacional

de Energía

de coordinación de actuaciones de ámbito mucho más amplio que comporta la planificación.

La aplicación de los anteriores criterios a las solicitudes en que se ha requerido por LA TRANSPORTISTA el informe técnico-económico se concretará más adelante, en los términos que figuran en el Fundamento Jurídico VII de esta Resolución.

V. La exigencia de cuantificación de la demanda cubierta desde la red de distribución en caso de falta de apoyo desde la red de transporte.

El mismo párrafo del apartado 4.3 del procedimiento de Operación 12.1, transcrito al comienzo del precedente Fundamento Jurídico, establece en su inciso final que *“Cuando no se cumplan los criterios de desarrollo de la red de transporte establecidos en los procedimientos de operación, la solicitud incluirá justificación del no cumplimiento.”*

En relación con tal precepto, y con el **Procedimiento de Operación 13.1 “Criterios de desarrollo de la red de transporte”** al que aquél remite, se concreta un segundo bloque de exigencias del Operador del Sistema que LA DISTRIBUIDORA considera injustificadas, consistentes en el requerimiento de que se cuantifique el apoyo a prestar a la red de transporte desde la red de distribución en determinadas situaciones, y que ello se haga con un determinado horizonte temporal y con expresión de las ventanas temporales que permitan atender adecuadamente al mantenimiento de la red de transporte.

Tales exigencias se reflejan en la comunicación de LA TRANSPORTISTA de fecha 22 de abril de 2008, la cual reclama la aportación de estos datos siempre que se solicite acceso a nudos no mallados de la red de transporte, con independencia del nivel de tensión de la red de distribución, y del salto de



Comisión

Nacional

de Energía

tensión que implique el acceso solicitado. En algunos casos, en que los datos ya han sido aportados por el solicitante, se reclama que los mismos sean “completados”, ampliándose el periodo tenido en cuenta al horizonte temporal de 2016.

Los términos en que el **PO 13.1** concreta las exigencias de apoyo a la red de transporte desde la red de distribución resultan de lo establecido en el **apartado 3.3** del mismo, ***Criterios de mallado de la red de transporte***, el cual, tras constatar que los nudos no mallados de la red de transporte implican una reducción en la seguridad del sistema y en la calidad del suministro en dicho nudo, afirma el criterio general de *limitar la aparición de subestaciones de transporte asociadas a nuevas conexiones que puedan comprometer la misión fundamental de dicha red*, pero no prohíbe tales conexiones, sino que opta por definir y limitar las condiciones en que las mismas pueden establecerse. Así, el subapartado f) de dicho punto 3.3. establece:

f) Para la definición de los niveles de tensión asociados a la conexión de la red de transporte con la red de distribución, se tendrá en cuenta la normativa establecida para la coordinación de la red de transporte con la red de distribución, optando por la mejor solución técnica y económica que resulte en los estudios realizados para cada zona del sistema.

Hasta la finalización de dichos estudios, para la conexión de la red de transporte con la red de distribución, especialmente en zonas no urbanas, con carácter general, no se permitirán transformaciones con un elevado salto de tensión entre transporte y distribución. Como magnitudes orientativas se establecen las siguientes, 132-110 kV como el nivel más bajo de tensión para transformación desde el nivel de 400 kV y 45 kV como el nivel más bajo de tensión para transformación desde el nivel de 220 kV.

El nivel de distribución podrá ser inferior a 45 kV en zonas urbanas cuando se detecte la inviabilidad de optar por saltos de tensión desde el nivel de 220 kV a niveles de tensión iguales o mayores de 45 kV. En este caso, la empresa distribuidora deberá especificar las medidas que tiene previsto implementar con objeto de garantizar la calidad de suministro en la zona en cuestión, a través de un apoyo desde la red de distribución con las suficientes prestaciones.



Comisión

Nacional

de Energía

Es decir, siendo cierto con carácter general que, como afirma LA TRANSPORTISTA, los nudos no mallados no aportan las condiciones de fiabilidad necesarias de la red de transporte, también lo es, como afirma LA DISTRIBUIDORA, que no en todos los casos de solicitudes de acceso a nudos no mallados es exigible, según el procedimiento de operación, que el solicitante de acceso aporte, junto con su solicitud, medidas de apoyo a la red de transporte desde su propia red de distribución. Tal exigencia sólo se concreta en el PO para determinados supuestos de salto de tensión.

Efectivamente, el precepto transcrito comienza dejando constancia expresa de que, para poder definir adecuadamente los niveles de tensión asociados a la conexión de la red de transporte con la red de distribución, es preciso disponer de soluciones diferenciadas para las distintas zonas del sistema, y que los estudios necesarios para cada una de ellas, están inconclusos a la fecha de aprobación del PO.

El PO opta, en consecuencia, por establecer como valores *orientativos*, los siguientes: 132-110 kV como el nivel más bajo de tensión para transformación desde el nivel de 400 kV, y 45 kV como el nivel más bajo para transformación desde 220 kV.

Adicionalmente, y en su último párrafo, el precepto establece una **excepción** expresa para el segundo de los valores orientativos indicado, permitiendo un **valor inferior a 45 kV, en zonas urbanas, cuando se detecte la inviabilidad de optar por saltos de tensión desde el nivel de 220 a niveles de tensión iguales o mayores de 45 kV.**

Para dicho supuesto excepcional, y sólo para el mismo, como pone de manifiesto la expresión “**En este caso...**” impone el PO la exigencia a la empresa distribuidora de “**...especificar las medidas que tiene previsto implementar con objeto de garantizar la calidad de suministro en la zona**



Comisión

Nacional

de Energía

en cuestión, a través de un apoyo desde la red de distribución con las suficientes prestaciones.”

Al objeto de poder encuadrar y analizar debidamente todos y cada uno de los puntos de acceso conflictivos en que las discrepancias entre LA TRANSPORTISTA y LA DISTRIBUIDORA versan sobre el alcance y contenido de la exigencia normativa descrita, importa dejar constancia de que los términos de dicha disposición no concretan las exigencias en los rígidos términos en que LA TRANSPORTISTA las exige a la sociedad distribuidora en su comunicación de 22 de abril de 2008.

Efectivamente, el precepto exige **a)** que la distribuidora ***especifique las medidas que tiene previsto implementar para garantizar la calidad de suministro en la zona,*** **b)** que tales medidas consistan precisamente en medidas de ***apoyo desde la red de distribución,*** y, **c)** que tal apoyo comporte ***las suficientes prestaciones.***

El Operador, por razones que explicita en su escrito de Alegaciones a la CNE, ha homogeneizado los requerimientos a la sociedad LA DISTRIBUIDORA, en términos concretos que son los siguientes: Que el apoyo a la red de transporte se concrete en una cobertura de la demanda de un 60% desde la red de distribución, en caso de indisponibilidades en la red de transporte que son previsibles, por actuaciones de mantenimiento preventivo de las instalaciones y de mantenimiento correctivo consecuencia de averías, y que se concreten las ventanas temporales al respecto. Exige, además que todo ello se aporte con un horizonte temporal que fija en el año 2016.

Tales extremos, según manifiesta LA TRANSPORTISTA, no son caprichosos ni inflexibles, sino que vienen exigidos, a criterio del Operador, por la progresiva pérdida de mallado de la red de transporte, en especial en el nivel de 220 kV y en entornos urbanos y periurbanos, y la necesidad del Operador de atender su



Comisión

Nacional

de Energía

función principal que es garantizar la continuidad y seguridad del suministro eléctrico. Así, aun reconociendo que para transformaciones superiores a 45 kV no está expresamente regulada la exigencia de apoyo desde la red de distribución, LA TRANSPORTISTA ha reclamado tales extremos a LA DISTRIBUIDORA en todas las solicitudes aquí analizadas, haciendo constar la circunstancia de que, en determinados casos, la propia LA DISTRIBUIDORA ha emitido voluntariamente la información solicitada, aunque en otros casos se niega a hacerlo.

No se discute aquí la bondad (o la razonabilidad a medio plazo) de los términos en que LA TRANSPORTISTA concreta las medidas de apoyo a prestar desde la red de distribución a la red de transporte. Es posible, incluso que tales medidas de apoyo representen el *óptimo* desde el punto de vista de garantizar la fiabilidad de la red de transporte.

Lo que se cuestiona es su exigibilidad con carácter general en el momento normativo presente, no estando recogidos tales requerimientos concretos en norma reglamentaria ni procedimiento de operación alguno, y su imposición por parte del Operador del sistema a los solicitantes de acceso, como condición previa para la emisión del informe de viabilidad, previsto en el artículo 53.5 del Real Decreto 1955/2000.

Contrariamente a lo afirmado por LA TRANSPORTISTA, no puede ser condicionada la emisión del informe previsto en el artículo 53.5 del RD 1955/2000 a la remisión por el solicitante de datos sobre apoyo y ventanas, en ninguno de los supuestos en que el salto de tensión implícito en el acceso solicitado no sea precisamente de 220 kV a tensión inferior a 45 kV. Ello excluye de tal exigencia tanto los supuestos en que el acceso se ha solicitado a instalaciones de 400 kV, como los supuestos en que, solicitado el acceso a instalaciones de 220 KV, la tensión de la red de distribución es de 45 kV o superior.



Entre los primeros (**acceso a 400 kV**) se encuentran, según el listado de LA TRANSPORTISTA de 22 de abril, los siguientes: (...), aunque sólo para el primero de estos puntos se ha considerado por LA TRANSPORTISTA como requisito únicamente *pendiente* el de “completar Horizonte 2016” en el apartado correspondiente, estando las otras tres *pendientes*, además, de informe técnico o de informe económico.

En ninguno de estos casos se encuentra fundamentada la exigencia de aportar apoyo a transporte, por lo que en ningún caso podría estar incompleta la documentación al respecto, y sin perjuicio de lo que luego se dirá sobre el contenido material de la exigencia de apoyo a transporte, con ocasión del análisis que ha de hacerse para los casos, en que, siendo exigible dicho apoyo a transporte, ha de valorarse además, si lo es en los términos exigidos por LA TRANSPORTISTA.

Entre los segundos (**acceso a 220 kV para conexiones que no implican saltos a tensión inferior a 45 kV**), según el mismo listado, se encuentran los puntos (...), todos ellos en (...), y los puntos de (...), ambos en (...). Para todos ellos se ha considerado por LA TRANSPORTISTA como *pendiente* o *pendiente de completar* el apoyo a la red de transporte. En todos ellos carece de justificación la exigencia de LA TRANSPORTISTA, por no concurrir en ningún caso el salto de tensión establecido en el PO como condición de exigibilidad de dicho requisito. En todos ellos ha de emitirse sin demora el informe de capacidad por LA TRANSPORTISTA.

Existe algún supuesto en que el acceso solicitado comporta transformación a dos diferentes niveles de tensión en la red de distribución (uno inferior a 45 kV y otro no). Tal es el caso de (...) para el que se prevé la instalación de un transformador de 220/66 kV y de dos transformadores de 220/20 kV. En este



Comisión

Nacional

de Energía

caso, sí concurre el presupuesto de exigibilidad por lo que se refiere a los dos transformadores que conllevan salto de tensión desde 220 kV a 20 kV.

Tanto para dicho supuesto, como para todos aquellos otros, en que, concurriendo la condición del salto de tensión desde 220 kV a menos de 45 kV, y habiéndose aportado por LA DISTRIBUIDORA los datos de apoyo a la red de transporte, LA TRANSPORTISTA ha considerado insuficientes o incompletos los mismos, es preciso proceder a analizar, también, si resultan ajustados a derecho los términos concretos en que LA TRANSPORTISTA exige que se concrete el apoyo.

Respecto al **horizonte temporal** para el que se reclaman los datos, **(H2016)** cabe indicar que, si bien dicho horizonte es coincidente con el de la Planificación aprobada, su exigencia no tiene ninguna cobertura normativa, ni expresa, ni implícita, concurriendo además la circunstancia de que, para algunos de los puntos en cuestión la petición de acceso ha sido formulada con anterioridad a la aprobación de la Planificación 2016, e incluso se dan casos en que, además de ser anterior la solicitud, la propia información de apoyo a transporte ha sido aportada por LA DISTRIBUIDORA antes de ser aprobada la Planificación 2016, habiéndose calificado de incompleta con posterioridad.

Esta ausencia de justificación de la referencia temporal *H2016* resulta tanto más evidente si se recuerda que, como indica el primer párrafo del apartado f) del punto 3.3 del Procedimiento de Operación 13.1, anteriormente transcrito, la definición de los niveles de tensión asociados a la conexión de una red (transporte) con otra (distribución) está pendiente de la finalización de los estudios zonales en curso a la fecha de ser publicado el Procedimiento de Operación en cuestión. Consecuentemente, las magnitudes a considerar hasta la finalización de tales estudios, que en el mismo párrafo son calificadas de *orientativas*, son, a todas luces, también provisionales y transitorias. Carece por completo de sentido que se obligue al gestor de la red de distribución a



Comisión

Nacional

de Energía

concretar con precisión medidas de apoyo con un horizonte temporal de 8 años, cuando los niveles de conexión que tendrán la consideración de fiables y seguros a lo largo de esos 8 años no son, hoy por hoy, conocidos, aunque sí parece que pueden no ser los mismos a lo largo de todo el período, y probablemente no serán los mismos en todas las zonas de la red peninsular.

Respecto a la **cuantificación en un 60% de la demanda a cubrir** desde la red de distribución, tampoco se encuentra soporte normativo para tal exigencia, siendo las razones para considerar ésta como *no razonable con carácter general*, las mismas que se acaban de exponer en relación con el horizonte temporal.

Debe señalarse, además, que la aplicación conjunta de todas las exigencias descritas podría llevar directamente a la discrecionalidad más absoluta en la aplicación de tales criterios por parte de LA TRANSPORTISTA, ya que, no tratándose, como se ha dicho, de límites descritos en una norma o procedimiento operativo, es la propia LA TRANSPORTISTA la que está decidiendo cuándo, y de qué modo, han de completarse los datos que las empresas solicitantes de acceso van aportando. Ninguna garantía existe, por otra parte, de que se estén exigiendo los mismos requisitos y en los mismos términos a todos los gestores de redes de distribución, para puntos de acceso y zonas semejantes. Tal garantía solo puede ofrecerla la sujeción a una norma escrita que, conocida por todos los sujetos, y jurídicamente vinculante, sirva como referencia normativa para todos ellos, y también para el Organismo Regulador, en su control de legalidad de este tipo de decisiones.

Ningún argumento ofrece LA TRANSPORTISTA en su escrito de Alegaciones suficiente para enervar los argumentos expuestos. Si bien en términos abstractos no son discutibles los argumentos relativos a las necesidades de asegurar la fiabilidad de la red de transporte y de garantizar, mediante el apoyo desde distribución la cobertura de la demanda en situaciones de



Comisión

Nacional

de Energía

indisponibilidad temporal de elementos de la red de transporte, no es posible que tales argumentos sean *convertidos* por el Operador en exigencias jurídicas concretas para los gestores de distribución, con ocasión de cada solicitud de acceso a transporte.

Tal *conversión* se ha llevado a cabo por el Operador de forma unilateral, subjetiva y, en todo caso, basada en criterios no normativos, sino discrecionales, como la propia LA TRANSPORTISTA reconoce abiertamente en determinados momentos, en su escrito de Alegaciones, al admitir (página 19 de su escrito) que estos requerimientos concretos “...no están presentes en la normativa aprobada...”, y afirmar, más adelante, que “...Red Eléctrica ha aplicado un criterio de flexibilidad...” De igual forma, en la parte introductoria de su escrito de Alegaciones (página 3 del mismo) LA TRANSPORTISTA afirma que “... ha intentado de forma progresiva hacer cumplir la normativa con el alcance que se considera necesario para poder valorar adecuadamente el acceso...” Es decir, que en definitiva, el propio Operador reconoce abiertamente que no aplica un criterio normativo sino un criterio extranormativo y discrecional, ya que no otra cosa es la *flexibilidad* que dice aplicar.

Únicamente las normas reglamentarias y los procedimientos de operación son los que, mediante su publicación en el BOE, pueden conferir a tales requerimientos la exigibilidad jurídica general, garantizando a un tiempo la seguridad jurídica en su aplicación para todos los solicitantes.

VI Concentración de transformadores

El problema en relación con un grupo reducido de puntos, que son, en concreto los de (...), no es, según pone de manifiesto LA TRANSPORTISTA, de documentación insuficiente o incompleta, la cual habría sido aportada en los términos exigidos por LA TRANSPORTISTA, en los tres casos, (incluso en aquellos en que por LA DISTRIBUIDORA se había alegado la no necesidad de



Comisión

Nacional

de Energía

determinada documentación) sino de *concentración de transformación transporte-distribución*.

Conforme al escrito de Alegaciones del Operador, en estos casos, se ha solicitado a LA DISTRIBUIDORA *“que valore otras alternativas con el fin de minimizar dicha concentración.”*

La anterior exigencia, que no tiene soporte normativo en las disposiciones reglamentarias ni en los Procedimientos de Operación vigentes, se justifica por el Operador en una de las *recomendaciones* que tuvo su origen en el Informe de la CNE emitido tras el análisis del incidente en el suministro eléctrico de (...) el 27 de julio de 2007, y posteriormente fue recogida en el informe 4/2008 de la CNE sobre el Documento de *Propuesta de Planificación de los sectores de Electricidad y Gas 2008-2016*, a tenor de la cual

“La CNE considera que...debería normalizarse, principalmente en el caso de grandes poblaciones urbanas, el diseño y las características de las subestaciones de inyección de potencia desde la red de transporte a la red de distribución, con el fin de no acumular una capacidad de transformación excesiva en un único punto de la red, y de garantizar un mínimo apoyo a cada una de estas subestaciones desde las subestaciones colindantes.”

Tal recomendación, emitida con una proyección *a futuro*, y como uno de los criterios de diseño a aplicar en la Planificación, no puede ser transformada por el Operador en una exigencia a cumplir por los solicitantes de acceso, por las mismas razones que las expuestas anteriormente. No se trata de exigencias normativas, sino de exigencias discrecionales del Operador.

Cabe recordar además, que el Documento de Planificación finalmente aprobado para el período 2008-2016, contempla las previsiones concretas tanto de ampliación a 220 kV de la ST de (...), como las nuevas ST a 220 kV de (...) y (...), en los tres casos con la indicación expresa *“Condicionado a acceso”*. Parece difícil admitir, por ello, la razonabilidad de la exigencia del Operador respecto a los accesos solicitados precisamente para estas tres instalaciones.



Comisión

Nacional

de Energía

También en este caso, deberán ser emitidos sin demora los informes de capacidad, supuesto que toda la información necesaria para ello ha sido remitida ya por la sociedad solicitante.

VII. Aplicación de los criterios expuestos en los anteriores fundamentos jurídicos a los 32 supuestos de hecho contemplados en el presente expediente.

A los efectos de agrupar correctamente las soluciones jurídicas para todos y cada uno de los puntos conflictivos y para la mejor comprensión sistemática de los acuerdos con que concluirá esta Resolución, se considera preferible seguir en este apartado la sistematización de todos los supuestos en los cinco grupos de instalaciones que ha sido efectuada por el Operador del Sistema en su escrito de Alegaciones, y que ha quedado reflejada en el hecho cuarto de esta propuesta. A tales instalaciones resultan aplicables los criterios jurídicos expuestos en los anteriores Fundamentos jurídicos en los siguientes términos:

GRUPO 1) que comprende, según el escrito de Alegaciones de LA TRANSPORTISTA las instalaciones de (...), todos ellos nudos no mallados de la Red de transporte, y para los que se ha aportado por el solicitante de acceso informe técnico-económico que el Operador ha considerado suficiente, pero no se ha aportado una valoración del apoyo desde la red de distribución a transporte, o ésta se ha aportado con datos que el Operador ha considerado insuficientes.

Para todos ellos habrá de ser emitido el informe de capacidad sin necesidad de aportación de documentación adicional por parte del solicitante, por las siguientes razones:

Para los puntos de (...) sita en (...), (...) todos ellos en (...), todos ellos a 220 kV y para transformación a más de 45 kV), y los de (...) ambos en (...), también a 220 kV y para transformación a más de 45 kV) por no resultar exigible el cumplimiento del requisito de aportación de datos relativos al apoyo a la red de



Comisión

Nacional

de Energía

transporte, a tenor del apartado f) del punto 3.3 del Procedimiento de Operación 13.1, al no concurrir las condiciones de salto de tensión descritas en dicho apartado.

Para los restantes puntos comprendidos en el grupo 1, (...), en los que, a tenor del salto de tensión, sí es exigible el cumplimiento de la condición de apoyo a transporte, por no ser exigible que se aporte éste en los términos de concreción y con el horizonte temporal en que lo ha sido por el Operador del Sistema. Todo ello de conformidad con los argumentos expuestos en el Fundamento Jurídico V de esta Resolución.

GRUPO 2) que incluye, según el escrito de Alegaciones del Operador, los nudos (...), en los que se ha aportado por la sociedad solicitante de acceso la valoración del apoyo desde la red de distribución, (o éste no es necesario) pero no se habría aportado el informe técnico-económico, o éste resulta insuficiente a criterio del Operador.

Se reconoce, no obstante, por el Operador que, para los nudos de (...) y (...), LA DISTRIBUIDORA ha remitido el informe técnico-económico con fecha 30 de abril de 2008, tras el recordatorio de LA TRANSPORTISTA de 22 de abril. Para éstas dos solicitudes, habrá de ser emitido sin demora el informe de capacidad por parte del Operador.

En cuanto a los restantes puntos de este grupo, la exigencia de información técnica y económica justificativa de la solicitud de acceso ha de ser evaluada caso, por caso, al objeto de establecer, conforme a los criterios expuestos en el Fundamento Jurídico IV si se ha cumplido por parte de la sociedad solicitante el requisito de justificación técnica y económica de la solución propuesta en los términos exigidos por el Anexo 4 del Procedimiento de Operación 12.1.

(...) Se alega por LA DISTRIBUIDORA que esta Subestación, de nueva creación, estaba incluida junto con las de (...) en el conjunto de actuaciones de



Comisión

Nacional

de Energía

refuerzo de alimentación a (...) que se denominó “*Plan Bescanó*”, planteado de antiguo, y cuyo alcance ha venido evolucionando por razones sociales, medio ambientales, y exigencias de alimentación del AVE, razón ésta por la que, afirma LA DISTRIBUIDORA, LA TRANSPORTISTA ha considerado justificadas las actuaciones en las subestaciones mencionadas antes sin aportación de ITE por parte de LA DISTRIBUIDORA. Se alega además, por LA DISTRIBUIDORA que *“en este caso es la propia LA TRANSPORTISTA quien debería justificar la necesidad, puesto que se trata de una actuación propuesta por la propia LA TRANSPORTISTA para reutilizar trazas de algunas líneas ya existentes, ya que en la propuesta inicial la transformación que ahora se quiere situar en (...)Ramis se instalaba en (...).”*

Los requerimientos de LA TRANSPORTISTA al respecto, están contenidos en correo electrónico de 30 de enero de 2008, relativo al conjunto de peticiones de acceso en la zona de (...), en el que se requiere, en concreto, para las solicitudes de *“(...) 220 kV, (...) 220kV y (...) 220 kV, la aportación de ITE de la zona correspondiente a la zona de (...).”*

No se ha aportado, pues, por LA DISTRIBUIDORA, según ella misma reconoce, justificación técnica y económica de esta actuación que, según se afirma, habría de justificar la propia LA TRANSPORTISTA. No es admisible tal argumentación de LA DISTRIBUIDORA, basada en la modificación de antiguos planes de refuerzo en la zona de (...), y en la circunstancia de que, para otras actuaciones se ha eximido la aportación del ITE: El Procedimiento de Operación exige la justificación de la actuación al distribuidor solicitante, y la exige respecto a la configuración actual de la solución que se propone. Resulta, pues, ajustada a derecho la exigencia del Operador de aportación de ITE para esta actuación, si bien no está justificada su exigencia para la *zona de (...)*, como condicionante para la emisión del informe de capacidad de (...) de (...).



Comisión

Nacional

de Energía

Cuestión distinta es que, de aportarse por LA DISTRIBUIDORA con el alcance zonal requerido por el Operador en su comunicación de fecha 30 de enero de 2008, deba éste considerarlo suficiente para emitir los informes de capacidad de (...), por vinculación a los actos propios.

(...) No se ha aportado en este caso, tal y como la propia LA DISTRIBUIDORA reconoce en su escrito de iniciación del conflicto, ninguna clase de información que pueda aportar justificación técnica y económica del acceso, ni tan siquiera explicación de por qué no se aporta. Ha de calificarse de ajustado a derecho el requerimiento del Operador en este caso.

(...) Se alega en este caso por LA DISTRIBUIDORA que, tratándose de la ampliación de una subestación ya existente, no es necesaria una justificación económica, ya que, implica una mínima inversión en transporte, y ésta es, por defecto, la solución óptima, añadiendo que si existe transformación a distribución en una subestación es porque su desarrollo frente a otras opciones ya estuvo justificada en su momento.

No es admisible tal argumentación, por las razones que se han expuesto en el Fundamento Jurídico V de esta Resolución. La justificación económica, por obvia que pueda parecer la solución propuesta, ha de ser aportada, y unida al expediente.

Los requerimientos de LA TRANSPORTISTA a LA DISTRIBUIDORA respecto al acceso solicitado a (...) se concretan en correo electrónico de 12 de junio de 2007, mediante el que se reclaman los *“análisis técnico-económicos zonales que concluyan con el desarrollo óptimo de las redes de transporte y distribución. Para ello, las posibles zonas a considerar en estos que se proponen desde LA TRANSPORTISTA son (...)*



Comisión

Nacional

de Energía

Más adelante, y mediante correo electrónico de 30 de enero de 2008, LA TRANSPORTISTA confirma haber recibido ITE para varias de las subestaciones mencionadas en el anterior listado, y reclama, *“para (...) la aportación de ITE de una nueva subzona en la zona de (...), dado que no se consideraron en el estudio suministrado por LA DISTRIBUIDORA en una primera subzona en la ciudad de (...)”*.

Resulta ajustada a derecho la solicitud de LA TRANSPORTISTA de informe técnico y económico que justifique esta actuación, si bien no es exigible que el mismo sea aportado con la dimensión zonal propuesta por LA TRANSPORTISTA en su mencionada comunicación de 30 de enero de 2008, y sin perjuicio de que, como se ha señalado antes para la Subestación de (...) y la zona de (...), pueda ser aportado por LA DISTRIBUIDORA con la dimensión zonal requerida por LA TRANSPORTISTA y surtir en tal caso, efectos también en las solicitudes para los puntos de (...), (...) y (...) de la (...).

(...). En este supuesto, al igual que en el anteriormente analizado de (...), LA DISTRIBUIDORA alega que se trata de ampliar una Subestación existente, por lo que la justificación económica no debería ser necesaria, por evidente; señalando que en su documentación inicial ya se argumentaba *la no aplicación en este caso de la exigencia de plantear alternativas basadas en el desarrollo de la red de distribución puesto que, en cualquier caso, se requeriría la instalación de un nuevo apoyo desde la red de transporte como el que se solicita*.

No es admisible tal argumento, conforme se ha expuesto detalladamente en el Fundamento Jurídico IV. Por obvia que resulte al gestor de distribución la preferencia de la solución propuesta desde los puntos de vista técnico y económico, la misma ha de fundamentarse en propuestas que puedan ser comparadas con sus correspondientes alternativas, siendo ésta una exigencia que el Procedimiento de Operación 12.1 asocia a las actuaciones propuestas,



Comisión

Nacional

de Energía

siendo irrelevante que se trate de nuevas subestaciones o de ampliación de subestaciones existentes. Si, en estos últimos casos, resultara obvia la preferencia de la solución propuesta, ello sólo significa que la justificación de tal actuación resultará mucho más sencilla para el solicitante, pero no que pueda eludirse la aportación de los documentos que, describiendo las alternativas técnicas y el coste correspondiente, hagan posible la comparación y el diagnóstico de preferencia, para cualquier tercero, y no sólo para los Gestores respectivos de las redes Transporte y Distribución. No puede olvidarse que, en ocasiones, hay gestores de distribución concurrentes, que pueden a su vez proponer alternativas.

Los requerimientos del Operador, en este caso, se contienen en correo de 12 de junio de 2007, mediante el que se requieren a LA DISTRIBUIDORA *los análisis técnico-económicos para la zona de Lérida*, con relación a las solicitudes de (...), (...)y Riera de Caldes. Igualmente, en correo de 30 de enero de 2008, se requiere por el Operador *“ITE conjunto de los nudos (...)”*, al tiempo que se acusa recibo de un *“ITE simplificado para el nudo de Riera de Caldes desligado del informe de zonal exterior de (...) que englobe (...) que está pendiente de enviar.”*

Al igual que se ha señalado anteriormente para otros nudos, resulta ajustada a derecho la solicitud de LA TRANSPORTISTA de informe técnico y económico que justifique esta actuación, si bien no es exigible que el mismo sea aportado con la dimensión zonal propuesta por LA TRANSPORTISTA en sus mencionadas comunicaciones de 12 de junio de 2007 y de 30 de enero de 2008, y sin perjuicio de que, como se ha señalado antes para tales nudos, pueda ser aportado por LA DISTRIBUIDORA con la dimensión zonal requerida por LA TRANSPORTISTA en la última de sus comunicaciones mencionadas, y surtir en tal caso, efectos también para su solicitud de acceso en (...).



Comisión

Nacional

de Energía

(...). Para este nudo, LA DISTRIBUIDORA ha alegado también la circunstancia de ser ampliación de Subestación existente, y la no necesidad de justificación de su propuesta. Tales argumentos no son admisibles, por las mismas razones expuestas con ocasión del análisis de (...).

Los requerimientos de LA TRANSPORTISTA se han practicado conjuntamente con los de (...), en los términos expuestos arriba para dicho nudo. Los mismos resultan ajustados a derecho, salvo en el carácter zonal de los mismos, tal y como se ha expuesto respecto a (...).

(...). Se trata, también en este caso, de una ampliación de Subestación existente, por lo que LA DISTRIBUIDORA considera prescindible la justificación técnica y económica de la solución propuesta, y así lo argumentó en su primera solicitud de acceso, de la que transcribe en su escrito de conflicto a la CNE el siguiente párrafo: *“Por lo expuesto en la justificación de las actuaciones, así como en el apartado anterior, consideramos que por las particulares características de las actuaciones aquí planteadas, no resulta de aplicación la elaboración de un informe técnico-económico de comparativa de soluciones.”*

No es admisible tal argumento, por las razones repetidamente expuestas en esta resolución.

Los requerimientos de LA TRANSPORTISTA se concretan en los correos de 12 de junio de 2007 (en el que, para este nudo en concreto y para otros diez, se reclama un ITE para la zona de (...)) y de 30 de enero de 2008 (en el que, tras acusar recibo de ITE parcial de (...), se reclama en concreto, con referencia a (...) 220, además de a (...) 220, (...) 220 y (...) de la (...) 220, *“la aportación de ITE de una nueva subzona de (...), dado que no se consideraron en el estudio suministrado por LA DISTRIBUIDORA en una primera subzona en la ciudad de (...).”*)

Con las mismas salvedades expuestas anteriormente respecto al ámbito zonal de la justificación de las actuaciones, resulta ajustada a derecho la exigencia del Operador.

(...). Al igual que las anteriores, es una ampliación de Subestación existente para la que LA DISTRIBUIDORA considera prescindible el requisito de justificación técnica y económica, y así lo indica en su escrito de solicitud a la CNE en los mismos términos que se han transcrito arriba para (...).

Por las mismas razones expuestas arriba para otras Subestaciones ya existentes y, con carácter general para todas las actuaciones en el Fundamento Jurídico IV, ha de considerarse no admisible el argumento de LA DISTRIBUIDORA.

Los requerimientos de LA TRANSPORTISTA para esta concreta actuación, son también los contenidos en los correos de 12 de junio de 2007 y de 30 de enero de 2008, habiéndose concretado en este caso, la exigencia del Operador en términos de “Zona (...): (...), (...), (...)” en ambas ocasiones.

Con las mismas salvedades expuestas anteriormente respecto al ámbito zonal de la justificación de las actuaciones, resulta ajustada a derecho la exigencia del Operador.

GRUPO 3) que comprende los nudos de **Sant Andréu de la (...), (...), (...)** y **Juneda**, para los que se alega por LA TRANSPORTISTA que no se ha aportado por LA DISTRIBUIDORA informe técnico-económico, sino argumentos para no aportar aquél, y tampoco la valoración del apoyo desde la red de distribución en situaciones de falta de apoyo desde la red de transporte.



Ha de comenzarse señalando que las propuestas de actuación de LA DISTRIBUIDORA para los cuatro nudos que integran este grupo conllevan transformaciones desde 220 kV a 25 kV, por lo que en todos ellos concurre la circunstancia de excepcionalidad prevista en el apartado f) del punto 3.3 del Procedimiento de Operación 13.1 que determina la necesidad de que la empresa distribuidora aporte, junto con su propuesta, la especificación de las medidas de apoyo a la red de transporte desde la red de distribución.

En todos los casos, según la comunicación de LA TRANSPORTISTA de 22 de abril de 2008, habría sido cumplido parcialmente este requisito, señalándose para los cuatro la indicación *“Pendiente. Completar apoyo y ventanas hasta H 2016”*.

Tal y como se argumenta en el Fundamento Jurídico V de esta resolución no es exigible por parte del Operador la concreción en tales términos de las exigencias establecidas en el Procedimiento de Operación 13.1 por lo que no existe justificación en la demora de LA TRANSPORTISTA para emitir informe de capacidad por este motivo.

Por lo que se refiere al informe técnico y económico, justificativo de las actuaciones propuestas es preciso, analizar caso por caso, al objeto de constatar si se ha dado cumplimiento por LA DISTRIBUIDORA a tal exigencia, o no ha sido así.

Para los nudos de (...), (...) y (...), todos ellos Subestaciones existentes cuya ampliación se propone, LA DISTRIBUIDORA argumenta, de modo similar a como lo hace para los nudos contemplados en el grupo anterior, la prescindibilidad del informe técnico y económico, incorporando a su solicitud inicial los argumentos que, a su criterio, justifican la omisión de dicha información, y admitiendo abiertamente que no se ha aportado justificación económica.



Los requerimientos del Operador para la remisión de la misma se concretan en el correo electrónico de 12 de junio de 2007, en el que se reclama para cada uno de los nudos mencionados el informe técnico económico asociado a las zonas respectivas de (...) (para (...), junto con (...) y (...)), (...) (para (...), junto con otros diez nudos) y Tarragona (para Juneda, junto con otros cuatro nudos). El correo electrónico de 30 de enero de 2008 reitera la petición para los tres nudos mencionados, asociándose nuevamente el ITE por el Operador, a las zonas indicadas en su anterior correo.

Se ha de considerar, con las mismas salvedades expuestas anteriormente en cuanto al alcance zonal del informe solicitado, que el requerimiento del Operador está justificado.

(...) De la (...). Se trata en este caso, de una Subestación nueva, para la que LA DISTRIBUIDORA, según manifiesta, había aportado una justificación económica inicialmente, junto con su solicitud y para la que el requerimiento posterior de información de LA TRANSPORTISTA está referido a la integración de este nudo con otros en la zona de (...). Alega LA DISTRIBUIDORA que en fecha 28 de junio de 2007 remitió correo electrónico a LA TRANSPORTISTA contestando a dicho requerimiento, al que adjuntaba un estudio económico de (...), y en el que se indicaba que no se incluía San Andreu de la (...) ya que este punto *“...queda fuera del perímetro considerado y en el acceso ya se incluía como información.”*

Efectivamente, entre la documentación aportada por LA DISTRIBUIDORA a la CNE, como integrante de su solicitud inicial de acceso figura, como apartado 10, el que denomina *Anexo VI: Informe técnico-económico*, el cual, si bien de forma sucinta, ofrece la comparativa de costes respectivos de la *“Solución 110 kV”* y de la *“Solución 220 kV”* costes que cuantifica en 29.775 m€ y 12.233 m€ respectivamente, incorporando asimismo, la indicación de los coeficientes y



Comisión

Nacional

de Energía

valores tenidos en cuenta para cada tipo de instalación en el *Anexo VII: Costes considerados*, del mismo documento.

Figuran igualmente entre la documentación aportada al expediente por LA DISTRIBUIDORA los correos de fechas 12 y 28 de junio de 2007 en los que, respectivamente se pide por LA TRANSPORTISTA el informe de referencia asociado a la zona de (...), y se contesta por LA DISTRIBUIDORA remitiendo, en cuanto a esta concreta instalación, a su Informe técnico-económico mencionado arriba.

Se considera injustificada en este caso la exigencia del Operador, por lo que habrá de ser emitido sin demora el informe de capacidad.

GRUPO 4) en el que LA TRANSPORTISTA incluye únicamente el nudo de (...), se indica por el Operador que LA DISTRIBUIDORA aporta un análisis técnico-económico, pero no con el alcance exigido por el PO 12.1, por lo que LA TRANSPORTISTA ha requerido que aporte los análisis correspondientes al comportamiento estático (Flujos de cargas, tensiones en los nudos) que cuantifiquen y apoyen la justificación aportada en la situación actual y con el desarrollo previsto de la red de distribución.

En relación con esta instalación, los datos que se extraen de la documentación aportada por LA DISTRIBUIDORA ponen de manifiesto que, con fecha 7 de julio de 2006 se requirió a LA DISTRIBUIDORA que actualizase su documento de solicitud con *“la tabla de demanda en los horizontes 2008-2011”* y que, por lo que se refiere a la justificación de la actuación, *“si bien habéis aportado una justificación técnica de la propuesta, no habéis incluido una valoración económica, por lo que deberíais completar este punto.”* Tal requerimiento fue contestado desde LA DISTRIBUIDORA por correo electrónico de 12 de julio, señalándose que, respecto a la demanda, los datos estaban incluidos en la tabla remitida el 29-6-2006 junto con los datos de otras subestaciones de la



Comisión

Nacional

de Energía

zona, remitiéndose de nuevo dicha tabla. En fecha 2 de agosto se remiten de nuevo desde LA DISTRIBUIDORA indicaciones sobre apoyo a red de transporte con referencia a previsiones de demanda para 2011, así como datos respecto a la distancia de (...) a otras subestaciones. Finalmente, con fecha 20 de diciembre de 2007, y con ocasión de un recordatorio general del Operador para solicitudes de acceso pendientes en (...) y (...), se indica que, entre otros, está pendiente el ITE de (...).

Entre la documentación remitida por LA DISTRIBUIDORA e incorporada al expediente figura el documento denominado *“Solicitud de acceso para (...) 220 kV 1 x 125 MVA. Análisis económico opciones Transporte vs. Distribución”*, sin fecha, (y que habría sido remitido por correo electrónico el 18 de marzo de 2008, según documento también aportado) en el que se contemplan, además de la descripción detallada de las actuaciones alternativas de desarrollo de la red de distribución y de acceso a transporte, los costes comparativos de ambas, (que son respectivamente de 20.436 miles de euros y 11.219 miles de euros), con indicación de las referencias necesarias en cuanto a los costes considerados.

Tal informe económico se considera suficiente en los términos exigidos por el Procedimiento de Operación para la justificación económica de la actuación propuesta y que, por haber sido analizados ampliamente en el fundamento jurídico IV de esta resolución, no es necesario reproducir aquí.

No obstante, LA TRANSPORTISTA vuelve a efectuar requerimiento, con fecha 31 de marzo de 2008, exigiendo esta vez, si bien sin referencia expresa a esta instalación concreta de (...), sino para el ámbito de las solicitudes pendientes en (...) y (...), que la justificación técnica aportada en su día, se complete con *“análisis de comportamiento estático (flujos de carga, tensiones en los nudos) que cuantifiquen y apoyen la justificación aportada en la situación actual y con el desarrollo previsto de la red de distribución.”*



Comisión
Nacional
de Energía

Tal exigencia del Operador resulta en el presente supuesto claramente injustificada, debiendo tenerse presente que se trata de una solicitud en que la petición inicial se remonta a mayo de 2006, para la que, ya en fecha 7 de julio de 2006, se había considerado suficiente por parte del Operador la justificación técnica de la actuación propuesta.

Si bien es cierto que el informe de viabilidad de la conexión que ha de emitir el Operador ha de serlo en términos de capacidad *actual* de la red, resulta contrario al principio de proporcionalidad desplazar al solicitante la carga de completar y /o actualizar permanentemente los informes técnicos y económicos en que ha basado su solicitud de acceso.

Habrà de procederse por LA TRANSPORTISTA a emitir sin demora el informe de capacidad para la solicitud de (...).

GRUPO 5) Finalmente, para los nudos de (...), (...) y (...), alega LA TRANSPORTISTA que las solicitudes de acceso de LA DISTRIBUIDORA suponen un problema de concentración de transformación transporte-distribución, por lo que LA TRANSPORTISTA no ha requerido información adicional o calificado de incompleta la solicitud, sino que solicita a LA DISTRIBUIDORA que valore otras alternativas con el fin de minimizar dicha concentración.

Para las tres solicitudes habrá de ser emitido sin demora el informe de capacidad, ya que, como se ha argumentado en el Fundamento Jurídico VI, no existe soporte normativo alguno para la exigencia del Operador de que, sin previo análisis de capacidad por su parte, se exija al solicitante la presentación de alternativas que minimicen un determinado efecto.



Comisión

Nacional

de Energía

Finalmente, no puede dejar de recordarse que, tal y como se ha expuesto en el Fundamento Jurídico III de esta resolución, sólo la falta de capacidad constituye causa justificada de denegación de acceso. Consecuentemente, los informes que hayan de ser emitidos por el operador del sistema y gestor de la red de transporte en ejecución de los acuerdos de esta resolución, habrán de emitir un juicio sobre la existencia de capacidad suficiente en la red de transporte en el punto solicitado, otorgando el acceso, o, en su caso, de insuficiente capacidad justificando suficientemente en este caso la denegación de acceso, y sin que ésta pueda ampararse en insuficiencia de la documentación presentada.

VIII. Consideraciones sobre los plazos establecidos en el Real Decreto 1955/2000 para el procedimiento de acceso

Alega LA DISTRIBUIDORA, tanto en sus escritos iniciales de conflicto como en su posterior escrito de Alegaciones, que no se ha respetado por parte del Operador el procedimiento y plazos establecidos en los apartados 4 y 5 del artículo 55 del Real Decreto 1995/2000, para el requerimiento de información complementaria y subsanación de errores por el solicitante, y para la emisión del informe de capacidad, respectivamente.

Sin que resulte preciso proceder al análisis pormenorizado de todas las comunicaciones aportadas al expediente, (la mayor parte de las cuales son comunicaciones informales por correo electrónico entre los técnicos de ambas sociedades, y que, por lo general, no están referidas a un solo punto de acceso, sino al conjunto de solicitudes de LA DISTRIBUIDORA en las distintas zonas geográficas en que se ubican los puntos conflictivos que son objeto de este expediente) importa dejar constancia de que la virtualidad jurídica de los plazos establecidos en los apartados citados es la de ofrecer seguridad jurídica a ambos sujetos, posibilitando la reacción de cada uno de ellos ante el silencio o la inactividad del otro.



Comisión
Nacional
de Energía

La documentación aportada al expediente pone de manifiesto que ambas partes han preferido mantener una comunicación fluida, e incluso reuniones de trabajo en términos amistosos, a pesar del transcurso del plazo reglamentario de dos meses establecido para la emisión del informe por parte del Operador. Ello hasta el momento en que LA DISTRIBUIDORA, en ejercicio de su legítimo derecho y tras el requerimiento general del Operador contenido en su escrito de 22 de abril, ha instado la intervención de la CNE mediante sus escritos de conflicto de 23 de mayo de 2008. Carece, pues, de relevancia jurídica en este momento y a los efectos de la presente resolución la circunstancia de que a lo largo de los procesos de tramitación de las distintas solicitudes hayan dejado de tenerse en cuenta los plazos establecidos en el Real Decreto 1955/2000.

No obstante, no puede dejar de señalarse, especialmente en relación con aquéllas de las solicitudes en las que es manifiesto que por el Operador se han requerido documentos o datos no exigibles reglamentariamente, que el Operador ha dispuesto de tiempo para avanzar en el estudio y valoración de las diferentes solicitudes. Por tal razón, y teniendo en cuenta que el plazo de dos meses establecido en el artículo 53.5 del Real Decreto 1955/2000 es un plazo “*máximo*”, se considera adecuado fijar en un mes el plazo para la emisión de tales informes, a partir de la notificación de la presente resolución.

En su virtud, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión ordinaria de 22 de abril de 2009,

ACUERDA



Comisión

Nacional

de Energía

PRIMERO.- Declarar no ajustados a derecho los requerimientos de información adicional cursados por el operador del sistema a LA DISTRIBUIDORA, y los retrasos en la emisión de los correspondientes informes en relación con las solicitudes de acceso a los siguientes puntos: (...)... Para todas las solicitudes mencionadas habrá de ser emitido el informe previsto en el artículo 53.5 del Real Decreto 1955/2000 en plazo máximo de un mes desde la fecha de recepción por LA TRANSPORTISTA de la notificación de la presente resolución.

SEGUNDO.- Declarar ajustada a derecho la exigencia de justificación técnica y/o económica en los términos reflejados en los fundamentos jurídicos IV y VII de la presente resolución en relación con las solicitudes de acceso a los siguientes puntos: (...).... Para todos ellos habrá de ser emitido el informe de capacidad en el plazo máximo de un mes a contar desde la fecha en que por parte de LA DISTRIBUIDORA resulte aportada al Operador la justificación de actuaciones con el alcance zonal que para cada uno de ellos se indica en el fundamento jurídico VII.

TERCERO.- Desestimar las restantes peticiones formuladas por LA DISTRIBUIDORA en sus escritos de conflicto, sin perjuicio de la plenitud de competencia de la CNE para resolver los conflictos que ante eventual denegación de acceso en alguno de los puntos objeto de este expediente, puedan serle planteados.

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,



Comisión

Nacional

de Energía

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.