

**RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO PROMOVIDO POR ZONA EOLICA CANARIA S.A. POR DENEGACIÓN DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DEL SISTEMA ELECTRICO FUERTEVENTURA-LANZAROTE PARA EL PROYECTO DE PARQUE EOLICO I+D+i SOLANA DE TESJUATE (PROYECTO SOLANTES), DE 13.5 MW (CFT/DE/005/16)**

**Expediente CFT/DE/005/16**

**SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

**Presidenta**

D<sup>a</sup>. María Fernández Pérez

**Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D<sup>a</sup>. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

**Secretario de la Sala**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 7 de marzo de 2017

Visto el expediente relativo al conflicto de acceso planteado por Zona Eólica Canaria S.A. frente a REE, con causa en la denegación de acceso al sistema eléctrico de transporte “Fuerteventura-Lanzarote” para el proyecto de parque eólico de 13.5 MW I+D+i, “*Solana de Tesjuate*”, la Sala de Supervisión Regulatoria, acuerda lo siguiente

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO. Interposición del conflicto**

Con fecha 28 de mayo de 2016 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) escrito de Don [---], en nombre de la empresa ZONA EÓLICA CANARIA S.A. (en adelante, ZECSA) en relación con la denegación de acceso a la red de transporte eléctrico del sistema Fuerteventura-Lanzarote para el proyecto de Parque Eólico I+D+i SOLANA DE TESJUATE (PROYECTO SOLANTES) y su conexión en el nudo Subestación Puerto del Rosario, a 66 kV.

En dicho escrito se exponen los siguientes **hechos**:

Que ZECSA promueve en la isla de Fuerteventura, Municipio de Puerto del Rosario un proyecto denominado Parque Eólico I+D+i D Solana de Tesjuate (Proyecto SOLANTES), con una potencia total de 13,5 MW, compuesta de 3 aerogeneradores en hilera de 4,5 MW cada unidad, que verterá su energía en la red de transporte del sistema eléctrico Fuerteventura- Lanzarote.

Que con fecha 4 de noviembre de 2011 se presentó solicitud de punto de Evacuación para dicho proyecto, y con fecha 11 de noviembre de 2011 recibió contestación de REE, indicando no poder admitir a trámite la solicitud.

Que con fecha 21 de mayo de 2012 en la Dirección General de Energía del Gobierno de Canarias se recibió informe previo a la Resolución de exención de asignación previa mediante concurso, procedente del Operador del sistema (REE) donde no se indica ninguna restricción por motivos de capacidad en el sistema eléctrico Fuerteventura- Lanzarote.

Que con fecha 19 de junio de 2013 la Dirección de General de Industria y Energía del Gobierno de Canarias emitió resolución por la que se concede a ZECSA la exención de asignación previa de potencia mediante concurso para la instalación del parque eólico I+D+i Solana de Tesjuate, la cual fue publicada en el BO de Canarias de 18 de julio de 2013.

Que con fecha 18 de enero de 2016 se remitió solicitud de acceso a la red de transporte mencionada, que fue recogida por REE el 21 de enero.

Que con fecha 5 de febrero de 2016, [INTERLOCUTOR ÚNICO], en calidad de Interlocutor único de Nudo de la futura Subestación Puerto del Rosario, presentó a REE solicitud de acceso a dicha SE, incluyendo la documentación del proyecto Solantes, entre otros.

Que con fecha 10 de febrero de 2016, desde la Subdirección general de Energía Eléctrica del Ministerio de Industria Energía y Turismo se solicitó a REE Certificado de concesión de acceso y conexión a la red de transporte del proyecto Solantes, entre otros.

Que con fecha 24 de febrero de 2016, REE presentó respuesta a la solicitud anteriormente mencionada de permisos de acceso y conexión para instalaciones de generación eólica en Canarias, entre las que se incluye el proyecto SOLANTES, donde se manifiesta claramente que el parque eólico I+D+i Solana de Tesjuate no dispone de autorización de acceso a la red de transporte ni de aceptabilidad a la red de distribución.

Que con fecha 28 de abril de 2016 se recibe por correo electrónico Comunicación Informativa del Operador del Sistema, relativa a la solicitud de actualización de acceso coordinado a la red de transporte en la futura subestación de Puerto del Rosario 66 kV, en la isla de Fuerteventura, donde se indica que la instalación Parque eólico I+D+i Solana de Tesjuate no dispone permiso de acceso.

Que con fecha 10 de mayo de 2016 se efectuó solicitud al Operador del sistema en la que se instaba la aportación de los estudios de Capacidad, Cortocircuito y Régimen Dinámico correspondiente al nudo de la futura Subestación de transporte de Puerto del Rosario 66 kV.

Que con fecha 28 de mayo de 2016 se recibe contestación de REE en la que se indica que la Comunicación de fecha 28 de abril de 2016 se incluye un informe de viabilidad de acceso (IVA) que constituye el mayor detalle asociado a la capacidad de acceso en el nudo.

Que, dentro del plazo, se dirige a la CNMC instando conflicto de acceso, en base a las siguientes **alegaciones**:

Primero. Que el informe de REE carece de fundamentación legal y técnica pues únicamente contiene explicaciones genéricas para denegar el acceso a la red, basadas en estudios zonales para la zona eléctrica de Fuerteventura (sin definir el alcance concreto) y estudios nodales, argumentando que resulta técnicamente inviable la conexión en la zona, y en concreto a la futura SE de Puerto del Rosario 66 kV, sin que acredite la falta de capacidad en el punto de conexión definido, indicando que la posición de análisis debe limitarse a 18 MW a consecuencia del Estudio de Estabilidad Transitoria.

Segundo. Que REE motiva la denegación de acceso en base a un Análisis del Sistema en Régimen Dinámico que en ningún momento aporta.

Tercero. Que se está produciendo una reserva de capacidad a favor de determinados productores por razón de precedencia temporal, (contrario al art 60.3 del RD 1955/2000) ya que, si se admitiera que la máxima generación admisible en la posición de red objeto de valoración es de 18 MW, el proyecto Parque Eólico Puerto del Rosario, promovido por [GENERADOR 2], con una potencia de 38,4 MW, no podría disponer de acceso. Añade, que, respecto al Parque eólico Quebrada de Mojeque, promovido por [GENERADOR 1] con potencia de 9,2 MW y con permiso de acceso, su asignación de potencia ha sido anulada en cumplimiento de Sentencias judiciales y en virtud de la orden que resuelve para el sistema de Fuerteventura el concurso público de asignación de potencia en la modalidad de nuevos parques eólicos.

Cuarto. Que existen mecanismos y tecnología suficiente para controlar que no se sobrepase la capacidad de acceso en una línea o posición, permitiéndose el acceso hasta dicha capacidad sin poner en riesgo la seguridad. De ahí que la regulación vigente obligue a adscribirse a Centros de Control a este tipo de instalaciones, con la finalidad de ser gestionables a la baja, consiguiéndose así eludir cualquier problema de seguridad.

Quinto. Que en los estudios a que hace referencia el OS en su comunicación se especifica que el escenario energético contemplado no solo tiene en cuenta la

situación actual, sino también la planificación vigente (horizonte 2020). Indica al respecto que en el Anexo III del documento de planificación figuran una serie de actuaciones, que identifica y enumera, todas ellas programadas para reforzar el sistema Eléctrico Fuerteventura-Lanzarote, generándose nuevas posiciones tanto en 66 Kv como en 132 kV. Incluye en su escrito un detalle gráfico de las actuaciones que enumera. Añade que la citada planificación incorpora un nuevo enlace submarino entre los sistemas de Gran Canaria y Fuerteventura-Lanzarote, que contribuirá a robustecer ambos sistemas. Alega que desconoce si los estudios mencionados por REE incluyen tales detalles, estimando, por su parte que su grado de influencia es fundamental para determinar la capacidad de un nudo o posición. Añade que REE tenía conocimiento pleno de la existencia y características del proyecto SOLANTES desde noviembre de 2011, incluso a través de la Administración canaria, por lo que debió ser tenido en cuenta en el desarrollo de la planificación. Concluye este punto señalando que aun cuando reconoce la complejidad de los análisis de REE, no puede compartir el criterio de que la previsión del escenario futuro solo contemple un corto plazo como es el año 2020, ya que ello significa limitar siempre técnicamente la entrada de nuevos agentes en base a estudios con una obsolescencia prematura.

Sexto. Que el OS debiera hacer públicos de forma transparente y objetiva, y con carácter previo a la aplicación concreta de las limitaciones, los criterios y supuestos de seguridad y fiabilidad determinantes de tales limitaciones, acompañado de una estimación de las mismas en el horizonte temporal de, al menos, la planificación aprobada, así como informar a los productores afectados de las medidas correctoras previstas para impedir futuras restricciones. Tal circunstancia impide el ejercicio objetivo y homogéneo del derecho de acceso y da lugar a ineficiencias y discriminación entre productores.

Séptimo. REE califica de “comunicación informativa” el escrito recibido con fecha 28 de abril de 2016, lo que no es aceptable, ya que de su lectura se desprende que es una verdadera denegación de acceso al solicitante, lo que se confirma además por la previa comunicación de REE a la SD General de Energía Eléctrica.

Octavo. Las alternativas de conexión incluidas en el anexo a la “comunicación informativa” son completamente difusas y tendentes a la no viabilidad del acceso, puesto que se hace mención a la planificación de posiciones adicionales que no están aprobadas en la planificación vigente.

Expone ZECSA a continuación, los **fundamentos jurídicos** de sus pretensiones, que, en síntesis son los siguientes:

En primer lugar, los artículos 12.1.b), 1º de la Ley 3/2013, de junio de creación de la CNMC, y 33.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, mediante los que se asigna a la CNMC la competencia para resolver los conflictos de acceso a las redes.

En segundo lugar, hace mención de los artículos 11.2, 38 y 42 de la ley 54/1997, del Sector Eléctrico en los que se regula el derecho de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, en coherencia con el artículo 20 del Directiva 2003/54CE, y analiza los preceptos citados en la línea de la tradicional doctrina recogida en las resoluciones de la CNE primero, y de la CNMC más adelante.

En tercer lugar indica que, la causa de denegación de acceso expuesta por REE es que la generación máxima admisible en el nudo es de 18 MW en virtud de análisis en régimen dinámico, y se condiciona la conexión al horizonte temporal 2020. Por su parte, estima que el OS, de acuerdo con el artículo 55 b) del RD 1955/2000, ante nueva solicitud de acceso, debe realizar una serie de estudios y análisis para determinar la capacidad de la red, considerando la “producción simultánea máxima” y el consumo eléctrico previsto, restringiendo el acceso únicamente en base a criterios de seguridad, regularidad y calidad del suministro, teniendo en cuenta la prohibición normativa de reserva de capacidad en la red, y la regla de que la precedencia temporal en la conexión no implica una consecuente preferencia de acceso. Por ello, prosigue, ha de considerarse la nueva solicitud de acceso junto a la demanda y la producción de la capacidad ya instalada o con punto de conexión firme. Las limitaciones de acceso que puedan resultar de tales estudios, se asignarán tanto a los nuevos agentes como a los ya existentes y su resolución se apoyará en mecanismos de mercado conforme a los procedimientos de operación del sistema. La resolución de las restricciones, conforme al artículo 56 del RD 1955/2000 ha de tener en cuenta la existencia de grupos generadores que cuenten con dispositivos de desconexión total o parcial automática de la producción ante contingencias previsibles. A ello se añade la existencia de mecanismos complementarios en el régimen especial, como la adscripción a un centro de control y la realización de previsión de funcionamiento, entre otros. Así, una vez garantizada la seguridad, se maximiza la eficiencia técnica del sistema, ya que deja de ser relevante la potencia instalada y pasa a serlo la “producción total simultánea máxima” que puede admitir la red.

En cuarto lugar, recuerda la Directiva relativa al fomento del uso de la energía procedente de fuentes renovables, y las obligaciones orientadas al objetivo de minimizar las restricciones al acceso para la energía de este origen.

Concluye su escrito solicitando:

a) Se dicte resolución otorgando a ZECSA el derecho de acceso a la red de transporte del sistema eléctrico Fuerteventura-Lanzarote para el proyecto Parque Eólico I+D+i SOLANA DE TESJUATE (Proyecto SOLANTES), de 13 MW en el nudo futura Subestación Puerto del Rosario, 66 kV.

b) Subsidiariamente, caso de que la CNMC considerase justificado el informe de REE, declare la obligación de REE de ofrecer una alternativa de acceso o

refuerzos concretos en la red de transporte para posibilitar el acceso y conexión de dicho proyecto.

### **SEGUNDO. Subsanación de la solicitud**

Entre la documentación presentada no figuraba la que acreditase la representación de la sociedad Zona Eólica Canaria, por lo que, mediante comunicación de 7 de julio de 2016, fue requerida la subsanación de dicho extremo en los términos previstos por el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Mediante escrito de 11 de julio de 2016 se procedió a subsanar la solicitud, mediante la aportación de escritura notarial acreditativa de la representación alegada.

### **TERCERO. Comunicaciones de inicio del procedimiento**

Mediante escritos de 19 de julio de 2016, el Director de Energía de la CNMC comunicó a ZECSA y REE el inicio del correspondiente procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, «Ley 30/1992») y de conformidad con los criterios dispuestos en el Real Decreto 137/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen criterios para la emisión de la comunicación a los interesados prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992.

A REE se le dio traslado del escrito presentado por ZECSA y se le confirió un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar los documentos que estimasen convenientes en relación con el objeto del conflicto.

### **CUARTO. Alegaciones de REE**

Mediante escrito con entrada en el Registro de la CNMC el 5 de agosto de 2016, remitido por correo administrativo el 3 de agosto, REE presentó alegaciones en las que, esencialmente, se indica lo siguiente:

En su alegación **primera**, bajo el epígrafe “Objeto del conflicto”, REE procede a resumir el escrito de interposición de ZECSA.

En su alegación **segunda**, “Antecedentes”, REE expone los principales hechos y actuaciones en la gestión de las solicitudes de acceso a la subestación planificada Puerto del Rosario 66 kV, en la isla de Fuerteventura, y cuyo Interlocutor Único de Nudo (IUN) es [INTERLOCUTOR ÚNICO]. en los siguientes términos:

- Con fecha 11 de octubre de 2010, REE otorgó permiso de acceso para el parque eólico “Quebrada del Mojeque” de 9,2 MW en la entonces potencial futura subestación de Puerto del Rosario 66 kV en Fuerteventura, y posteriormente, en fecha 7 de octubre de 2011 le otorgó permiso de conexión. Aporta las comunicaciones como documento número 3.

- Con fecha 10 de agosto de 2015, REE remitió al IUN actualización de permiso de acceso coordinado a la red en la mencionada SE para un contingente de 47,6 MW. Aporta como documento número 4 la comunicación de 10 de agosto de 2015 al IUN que incluía, como parte de aquel contingente el parque de 38,4 MW denominado Puerto del Rosario, de titularidad de [GENERADOR 2].
- Posteriormente, se recibió del IUN nueva solicitud de actualización de acceso coordinado a la red en la mencionada Subestación, para la incorporación de nuevas instalaciones eólicas de 10 MW, 18,8 MW, y 13.5 MW, correspondiendo esta última al proyecto SOLANTES. REE emitió comunicación de 27 de abril de 2016, que acompaña como documento número 5, indicando la inviabilidad técnica del nuevo contingente (89,9 MW) por superar la capacidad de conexión establecida para el nudo, indicando que *“Los análisis de estabilidad transitoria realizados concluyen que la generación máxima admisible por posición de la red de transporte en el sistema eléctrico de Lanzarote- Fuerteventura debe limitarse a 18 MW, según se indica en el apartado 3.2.2.2 de planificación vigente H2020. En consecuencia, el contingente de generación previsto a conectar a través de una única posición que asciende a 89,9 MW de la tabla 1 resulta técnicamente inviable con las actuaciones previstas en la Planificación vigente H2020.”*
- Por último, y ante la consulta planteada por ZECSA respecto de los estudios de red para la evacuación de la generación en los que se basa la comunicación de 27 de abril de 2016, REE contestó con fecha 18 de mayo de 2016, indicando que la mencionada comunicación incluye un informe de viabilidad de acceso que satisface las exigencias que REE tiene impuestas por la normativa vigente (RD 1955/2000 y PO 12.1 SEIE) lo que constituye el documento de mayor detalle asociado a la capacidad de acceso en el nudo. Asimismo, se ofrecía a ampliar dicha información en reunión que hacía extensiva a los restantes promotores del nudo, sin que tras dicha comunicación REE haya recibido comunicación ni petición de reunión explicativa.

En su Alegación **tercera**, bajo epígrafe I, “Actuación de REE conforme a derecho”, el operador expone que en el ejercicio de su función principal de garantizar la continuidad y seguridad del suministro eléctrico y la correcta coordinación del sistema de producción y transporte, la seguridad del sistema es el elemento clave. En esa óptica, y tras citar como normativa de aplicación el RD 1955/2000, y el Procedimiento de Operación SEIE 12.1, así como los RRDD 413/2014 y 738/2015, alude, en particular a lo establecido en el PO 12.1 según el cual ha de tenerse en cuenta la valoración del *“criterio de máxima concentración de producción nodal o zonal (nudos eléctricamente próximos).”* Prosigue que, atendiendo a tales criterios, la Planificación H2020 en su apartado 3.2.2.2 señala el tamaño máximo de grupo para los sistemas eléctricos en las Islas Canarias, a los efectos de garantizar la fiabilidad del suministro ante indisponibilidades fortuitas o programadas. Para el sistema Lanzarote-

Fuerteventura el tamaño máximo de grupo establecido en la Planificación es de 18 MW. El Operador del sistema, prosigue, aplicó dicho límite.

Como Apartado II de su Alegación Tercera, expone que el informe técnico aportado por REE en la comunicación de 27 de abril de 2016 cumple las exigencias de información y documentación que la normativa vigente impone a REE, y que el mismo resume tanto los resultados de los estudios realizados por subsistema como específicos para el nudo en cuestión. Indica en particular, que:

*“A este respecto, los estudios de capacidad de comportamiento estático con simulación de flujo de carga (a.1) y de cortocircuito (a.2) realizados reflejan que la incorporación de del contingente de generación solicitado (89.9 MW correspondientes a 47,6 MW previstos con permiso de acceso y 42,3 MW previstos sin permiso de acceso, entre los que se incluyen los 13,5 MW objeto del presente conflicto) sería técnicamente admisible.*

*Sin embargo, son los estudios de capacidad que simulan el comportamiento dinámico o análisis de estabilidad transitoria (b) realizados los que imponen la máxima generación a conectar como técnicamente aceptable en una posición en Puerto de Rosario 66kV, como se expone en la contestación de acceso de Red Eléctrica, y que resulta de aplicación a la generación eólica del presente conflicto.”*

Como Apartado III de su Alegación Tercera expone consideraciones relativas al criterio de limitación máxima de grupo establecido en la Planificación H2020, y aporta como documento 7 el que denomina Informe “Análisis estadístico de las pérdidas de generación en el sistema eléctrico aislado Lanzarote- Fuerteventura” en el que viene a concluirse, que analizadas las incidencias en dicho sistema aislado desde 2012, “pérdidas de generación de entre 9 y 18 MW ocasionan, por actuación de los relés de deslastre por subfrecuencia, pérdidas de suministro en el 8% de las ocasiones en que han tenido lugar dichas incidencias, mientras que las pérdidas de generación superiores a 18 MW han conllevado afección al suministro en más de la mitad de las ocasiones.” Concluye este apartado REE indicando que, ante el riesgo creciente sobre la concentración de generación sometida a indisponibilidad fortuita, el límite de 18 MW constituye el compromiso más adecuado con la seguridad de suministro, lo que justifica la aplicación de dicho tamaño máximo de grupo.

Como Apartado IV de su Alegación Tercera, REE niega que se haya producido una reserva de capacidad a favor de determinados productores por razón de precedencia temporal, en los términos prohibidos por el artículo 66 del Real Decreto 1955/2000. Indica al respecto que ZECSA, al mencionar en relación con este asunto, al parque eólico Puerto del Rosario de 38,4 MW, realiza una incorrecta interpretación del concepto de reserva de capacidad. Indica que, entre los criterios que han de ser tenidos en cuenta para la concesión de los permisos de acceso ha de ser tenido en cuenta el de las “instalaciones comprometidas”, concepto recogido en el artículo 33.2 de la ley 24/2013, así como en el Real

Decreto 413/2014, (apartado 5 de su Anexo), según el cual, la “potencia ocupada” debe ser considerada a los efectos de establecer el margen disponible de capacidad. Respecto al parque eólico Puerto del Rosario, de 38,4 MW, cuyo titular es [GENERADOR 2] (instalación citada por ZECSA), afirma REE que, a la fecha en que se otorgó el permiso de acceso al mencionado parque (agosto de 2015), el criterio de máxima concentración de producción de tamaño máximo de generación por posición establecido en el documento Planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016, de mayo de 2008, en su apartado 3.3.2. b) para generadores del régimen ordinario, no resultaba de aplicación a las instalaciones de origen renovable. Añade que fue a raíz de la publicación del documento de Plan de desarrollo de la red de transporte de energía eléctrica 2015-2020 (H2020) de octubre de 2015 en el que se revisan dichos valores y se hacen extensivos a cualquier tipo de generación, cuando comenzó a resultar de aplicación dicha limitación en el procedimiento de acceso.

Respecto a la alegación de ZECSA sobre la anulación de la asignación de capacidad al parque eólico Quebrada del Mojeque, en base a las sentencias dictadas en relación con el concurso público convocado por Orden de 27 de abril de 2007, alega REE que el procedimiento de los permisos de acceso y conexión debe estar desvinculado de otros procedimientos administrativos previos como el referido y cita al respecto el apartado 6 del artículo 33 de la Ley, el cual señala: *“6. En ningún caso podrán establecerse por los sujetos responsables otros mecanismos diferentes de los previstos en los apartados 2 y 4 de este artículo para el otorgamiento de los permisos de acceso y conexión o para la priorización en el otorgamiento de los mismos. Asimismo, las Administraciones Públicas no podrán denegar o restringir la concesión de permisos de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución, salvo lo previsto para el Gobierno en los apartados 2 y 4 del presente artículo.”*

Como apartado V de su Alegación Tercera, REE niega que haya existido falta de publicidad y transparencia, y hace referencia a su página web, así como a la posibilidad de los agentes de solicitar información según el proceso establecido en apartado 4.4 del PO 12.1.

Como Apartado VI de su Alegación Tercera, REE niega que las alternativas de conexión incluidas en la Comunicación de 27 de abril de 2016 resulten difusas, manifestando que se ha ofrecido *“como alternativa a lo solicitado, la planificación de posiciones adicionales para evacuación de generación renovable, podría permitir la viabilidad del acceso para el contingente de generación previsto en la Tabla I”*. Alega que la consideración del escenario de la planificación vigente como vinculante es una exigencia establecida por el artículo 33 de la Ley, y añade que no es posible, como alega ZECSA, tomar en consideración la red incluida en el Anexo II de la Planificación H2020, ya que dicho apartado, referido a las instalaciones que se estimara necesario poner en servicio durante los años posteriores a la planificación, no resulta vinculante, según artículo 4.6 de la Ley 24/2013. Añade REE que no es posible otorgar permisos condicionados a ampliaciones todavía no planificadas, según RD 1074/2013, artículo 18, que no

permite otorgar puntos de conexión sobre desarrollos de la red teóricos no aprobados en la planificación de la red de transporte. Respecto al reproche efectuado por ZECSA en el sentido de que, habiendo tenido conocimiento previo del proyecto, no hubiera procedido a su incorporación en el desarrollo de la planificación en el sistema Fuerteventura-Lanzarote, indica que el proceso de acceso y conexión a la red no es el cauce adecuado para tal actuación.

Concluye su escrito solicitando se dicte Resolución por la que se desestime el conflicto y se declare conforme a derecho la actuación de REE.

#### **QUINTO. Trámite de audiencia**

Instruido el procedimiento, mediante escritos de 25 de octubre de 2016 se confirió a los interesados trámite de audiencia, confiriéndoles un plazo de diez días hábiles para formular Alegaciones.

No se han formulado por parte de ZECSA, Alegaciones complementarias a las expuestas en su escrito de iniciación de conflicto.

Por parte de REE se ha presentado escrito de 3 de noviembre, por el que se ratifica en lo alegado en su escrito de 3 de agosto.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **PRIMERO. Existencia de conflicto de acceso**

La sociedad ZECSA, solicitó acceso a la red de transporte del sistema eléctrico Fuerteventura-Lanzarote, para el vertido de energía del proyecto de Parque eólico I+D+i Solana de Tesjuate, con potencia total de 13,5MW, en Puerto del Rosario (Fuerteventura) del que dicha sociedad es promotora.

La solicitud, formulada a través de [INTERLOCUTOR ÚNICO], en su condición de Interlocutor Único de Nudo de la futura Subestación Puerto del Rosario, fue contestada por REE mediante comunicación por correo electrónico de fecha 27 de abril de 2016, complementada por comunicación de 28 de mayo, ambas de REE, en las que se indica que el proyecto de referencia, (incluido dentro de un contingente de generación de 89,9 MW previsto a conectar en la futura SE a 66kV de Puerto del Rosario) no dispone de permiso de acceso.

En concreto, la comunicación de 27 de abril indica, como conclusión de los estudios técnicos realizados lo siguiente: *“Aunque los estudios de comportamiento estático y de cortocircuito realizados reflejan que la incorporación del contingente de generación solicitado sería técnicamente admisible, los análisis de estabilidad transitoria realizados concluyen que la generación máxima admisible por posición de la red de transporte en el sistema eléctrico de Lanzarote- Fuerteventura debe limitarse a 18 MW, según se indica en el apartado 3.2.2.2 de planificación vigente H2020. En consecuencia, el*

*contingente de generación previsto a conectar a través de una única posición que asciende a 89,9 MW de la tabla 1 resulta técnicamente inviable con las actuaciones previstas en la Planificación vigente H2020.”*

Tal respuesta, confirmada por REE en su comunicación posterior de 18 de mayo, comporta la denegación de acceso para la generación procedente del proyecto de referencia, y constituye el presupuesto para que pueda instarse de la CNMC la resolución del conflicto acerca de la capacidad de la red de transporte del sistema Fuerteventura-Lanzarote para asumir los vertidos de la instalación eólica promovida por ZECSA.

## **SEGUNDO. Competencia de la CNMC para resolver el presente procedimiento**

La presente Resolución se dicta en ejercicio de la función de resolución de conflictos de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución que se atribuye a la CNMC en el artículo 12.1.b).1º de la Ley 3/2013. En este sentido, el artículo 33.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, «Ley del Sector Eléctrico») dispone:

*«La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolverá a petición de cualquiera de las partes afectadas los posibles conflictos que pudieran plantearse en relación con el permiso de acceso a las redes de transporte y distribución, así como con las denegaciones del mismo emitidas por el gestor de la red de transporte y el gestor de la red de distribución».*

Dentro de la CNMC, corresponde a su Consejo aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 14.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio de creación de la CNMC, que, en su párrafo primero dispone:

*«El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones [...] de resolución de conflictos atribuidas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar».*

En particular, esta competencia recae en la Sala de Supervisión Regulatoria, de conformidad con el artículo 21.2.b) de la Ley 3/2013, previo informe de la Sala de Competencia (de acuerdo con el artículo 14.2.i) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

## **TERCERO. Procedimiento aplicable**

El artículo 33.3, párrafo segundo, de la Ley del Sector Eléctrico dispone lo siguiente:

*«El plazo para la resolución y notificación de este procedimiento será de dos meses, que podrá ampliarse a dos meses adicionales si se requiere información adicional a la solicitud, o si así lo manifiesta el solicitante. Las solicitudes de resolución de estos conflictos habrán de presentarse ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el plazo máximo de un mes contado desde el conocimiento por parte del solicitante del hecho que motiva su solicitud de resolución de conflicto».*

Los restantes aspectos relativos al procedimiento administrativo se regirán por lo establecido en la Ley 30/1992 conforme a lo indicado en el artículo 2.2 de la Ley 3/2013. Ello teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de dicha Ley.

#### **CUARTO. Sobre el derecho de acceso a la red**

Como viene señalándose en diferentes resoluciones, el carácter fundamental que el legislador ha otorgado al derecho de acceso a redes se pone de manifiesto desde la misma Exposición de Motivos de la Ley 54/1997 a cuyo tenor: *“El transporte y la distribución se liberalizan a través de la generalización del acceso de terceros a las redes. La propiedad de las redes no garantiza su uso exclusivo. La eficiencia económica que se deriva de la existencia de una única red, raíz básica del denominado monopolio natural, es puesta a disposición de los diferentes sujetos del sistema eléctrico y de los consumidores.”*

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

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

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

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

**b)** En coherencia con dicha configuración legal, los artículos 38 y 42 de la Ley 54/1997, tras definir en sus respectivos apartados 1, en los términos más amplios, los sujetos que son titulares del derecho de acceso, definen los límites materiales del mismo en alusión a la situación de ausencia de capacidad en la red; (artículo 38,2, por lo que se refiere al acceso a la red de transporte, y artículo 42, 3 por lo que se refiere al acceso a la red de distribución)

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

Tales razones o motivos que deben ser expresos, están a su vez tasados por la Ley, ya que la falta de capacidad necesaria, prosigue el artículo 42,3, “*sólo podrá justificarse por criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros...*”. La seguridad, regularidad y calidad de los suministros no es una segunda causa posible de denegación del acceso que pueda ser alegada por el gestor de la red además de, o en lugar de, la falta de capacidad de ésta. Es el único criterio que el legislador admite como justificación válida de la falta de capacidad. Tendrán que concurrir pues, para que sea posible denegar el acceso, a) riesgos ciertos para la calidad del suministro, b) un problema real de capacidad de la red, y c) una relación causa-efecto entre éste y aquellos, suficiente y explícita.

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

En otros términos: ni la referencia de los preceptos comentados a la calidad, regularidad y seguridad de los suministros, ni la referencia al establecimiento por vía reglamentaria de las exigencias relativas a seguridad, regularidad y calidad

del suministro son puertas que el legislador haya dejado abiertas a la regulación por norma de rango inferior del derecho de acceso, sino garantías adicionales y complementarias para que un derecho, que el legislador configura como esencial para la liberalización del sector, no pueda resultar burlado por vía reglamentaria.

La entrada en vigor de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, no modifica las características esenciales del derecho de acceso, que, como se ha expuesto anteriormente, fueron definidas en la Ley 54/1997, hoy sustituida por la Ley 24/2013 .

Así, entre los derechos de los sujetos productores de energía eléctrica, la Ley 24/2013 define en su artículo 26.1. d): *“Tener acceso a las redes de transporte y distribución en los términos que se establezcan reglamentariamente.”*

Coherentemente con ello, el artículo 36.3 k) obliga a los transportistas a *“Facilitar el uso de sus instalaciones para los tránsitos de energía y la utilización de sus redes de transporte por todos los sujetos autorizados, en condiciones no discriminatorias, de acuerdo con las normas técnicas de transporte.”*

En la misma línea, el artículo 37.2 establece que será el operador del sistema, como gestor de la red de transporte, quien deberá otorgar los permisos de acceso a la red de transporte de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 33.

El artículo 33 de la vigente Ley 24/2013, establece una regulación del derecho de acceso más detallada que la contemplada en la Ley 54/1997, concretando los conceptos de *derecho de acceso* y *derecho de conexión* y los diferentes procedimientos de tramitación de los correspondientes permisos de acceso y de conexión, pero ha de destacarse que dicha regulación no modifica sino que mantiene las que anteriormente se han señalado como características definitorias del derecho de acceso. En particular:

- La inexistencia de capacidad en la red como único criterio válido para la denegación del permiso de acceso, y la exigencia de motivación de tal denegación. (Artículo 33.2, párrafo tercero de la Ley 24/2013.)
- La evaluación de la capacidad de la red con sujeción no a cualquier criterio, sino a los criterios técnicos de seguridad, regularidad y calidad de suministro y de sostenibilidad y eficiencia económica del sistema eléctrico que hayan sido establecidos reglamentariamente por el gobierno. (Artículo 33.2, párrafo primero de la Ley 24/2013).

Sin perjuicio de lo establecido en la Disposición Transitoria Undécima de la ley 24/2013 acerca de la inaplicabilidad transitoria del artículo 33, hasta que entre en vigor el real decreto por el que se aprueben los criterios para la concesión de los permisos de acceso y conexión previstos en dicho artículo, lo cierto es que las exigencias anteriormente mencionadas se mantienen plenamente en vigor durante dicho periodo transitorio, como consecuencia de la previsión

contemplada en la Disposición Transitoria Séptima de la misma ley 24/2013, que declara la vigencia para dicho periodo transitorio de lo establecido en los apartados 2 y 3 del artículo 38, y apartados 2, 3 y 4 del artículo 42, ambos de la ley 54/1997.

Así pues, los elementos de juicio que han de ser tenidos en cuenta para la evaluación de las respuestas ofrecidas por REE a la solicitud de acceso de ZECSA (formulada y denegada tras la entrada en vigor de la Ley 24/2013) vienen a ser los mismos que se reiteran en la tradicional doctrina resolutoria de la CNE primero, y de la CNMC después, en materia de conflictos de acceso a redes: solo la inexistencia de capacidad en la red, debidamente motivada en la respuesta cursada al solicitante por el gestor de la red y debidamente soportada en criterios de seguridad, regularidad y calidad previamente definidos en disposiciones reglamentarias, puede justificar la denegación de acceso a la red.

#### **QUINTO. Análisis de las circunstancias concurrentes y de las comunicaciones del gestor de la red.**

Según resulta del escrito de interposición del conflicto, y es confirmado por REE en su escrito de Alegaciones, la petición cursada por ZECSA para el acceso a la red de transporte del sistema eléctrico Fuerteventura-Lanzarote mediante su conexión a la instalación planificada denominada Subestación Puerto del Rosario a 66 kV, lo ha sido para el parque eólico denominado *Solana de Tesjuate* (llamado proyecto SOLANTES) que aquella sociedad promociona, y que está integrado por 3 aerogeneradores en hilera, de 4,5 MW cada unidad, con una potencia total de 13,4 MW.

Dicha solicitud, cursada al gestor de la red a través del Interlocutor Único de Nudo (en este caso, [---], como titular de la primera instalación eólica solicitante de acceso a la fura SE de Puerto del Rosario) fue incorporada a las solicitudes de otros generadores, y contestada por REE mediante comunicación de 27 de abril de 2016 dirigida al Interlocutor Único de Nudo, mediante la que se concluye que es técnicamente inviable conectar a la red de generación a través de una única posición el contingente de generación que asciende a 89,9 MW (y cuyo detalle figura en la tabla 1 de dicha comunicación, con las actuaciones previstas en la planificación H2020).

El detalle de las instalaciones que integran el mencionado contingente, según la comunicación de REE, es el siguiente:

Como nuevas instalaciones previstas en la futura SE, que ya cuentan con permiso de acceso concedido se encuentran:

- Parque eólico Quebrada del Mojeque, de 9,2 MW de [GENERADOR 1].
- Parque eólico Puerto del rosario de 38,4 MW de [GENERADOR 2].

Como nuevas instalaciones, sin permiso de acceso concedido se encuentran:

- Las Cabras, de 18,8 MW de [GENERADOR 3].

- Proyecto Solantes, de 13,5 MW de ZECSA
- Instalación fotovoltaica de 10 MW de [GENERADOR 2].

El total de potencia contemplada en dicho contingente es de 89,9 MW, indicándose por REE que 47,6 MW disponen ya previamente de permiso de acceso, mientras que carecen de él los 42,3 MW del segundo bloque indicado, dentro de los que se encuentran los 13,5 MW del proyecto Solantes.

A la mencionada comunicación de REE se acompañaba un Anexo denominado *“Informe sobre capacidad para generación renovable. Valoración para Puerto del Rosario 66kV.”* El apartado 2.1 de dicho informe evalúa la capacidad de la mencionada subestación en los siguientes términos:

*“En los estudios de red de ámbito zonal asociados al comportamiento estático y dinámico del sistema se exponen a continuación las posibilidades de conexión para la potencia de generación solicitada, que en todo caso estarán supeditadas a las limitaciones de ámbito regional previamente indicadas:*

- En el análisis de flujo de cargas (a.1) en las condiciones de disponibilidad del PO SEIE 12.1 se valida como técnicamente aceptable la potencia instalada de generación renovable no gestionable incluida en Tabla 1.*
- En el análisis de potencia de cortocircuito (a.2) aplicable por el carácter no gestionable de la generación, según Anexo XV del RD 413/2014, la generación incluida en la Tabla 1 resultaría técnicamente admisible.*
- En cuanto al análisis de estabilidad transitoria, los estudios realizados concluyen que la generación máxima admisible por posición de la red de transporte en el sistema eléctrico de Lanzarote-Fuerteventura debe limitarse a **18 MW**, según se indica en el apartado 3.2.2.2 de la Planificación vigente H2020.*

*En consecuencia, el contingente de generación previsto a conectar a través de una única posición que asciende a 89,9 MW de la tabla 1, resulta técnicamente inviable con las actuaciones previstas en la planificación vigente H2020.”*

El apartado 4 de dicho Anexo, bajo el epígrafe *“Alternativas de Conexión”* expone lo siguiente:

*“Como consecuencia de la limitación presentada para la futura Subestación Puerto del Rosario 66 kV, cuya capacidad de producción resulta insuficiente para la generación solicitada y prevista en el Horizonte analizado 2020, y como alternativa a lo solicitado, la planificación de posiciones adicionales para evacuación de generación renovable podría permitir la viabilidad de acceso para el contingente de generación previsto en la Tabla 1, lo que requeriría, en su caso, una nueva solicitud de actualización de acceso.*

*Red Eléctrica queda a disposición de los solicitantes para valorar las soluciones mencionadas u otras que pudieran plantearse. Por otra parte, para una potencial conexión física sobre la red de distribución subyacente, se requeriría de la valoración y autorización correspondiente por el gestor de dicha red.”*

A petición expresa de ZECSA de que se le entreguen los estudios de capacidad a que se refiere la comunicación de REE de 27 de abril, ésta, mediante comunicación directa de 18 de mayo, le indica que en la primera de las mencionadas comunicaciones se incluía un informe de Viabilidad de Acceso (IVA) que satisface las exigencias de información y documentación exigibles a REE de acuerdo con la normativa vigente (RD 1955/2000 y P.O. 12.1 SEIE). Dicho informe, según REE resume los resultados de los estudios realizados tanto de carácter general por subsistema como específico para el nudo en cuestión y constituye el documento de mayor detalle asociado a la capacidad de acceso en el nudo.

A la vista del contenido de tales comunicaciones ha de concluirse que, tal como afirma ZECSA en su escrito de interposición del conflicto, el llamado Informe de Viabilidad (IVA), cuyas conclusiones se han transcrito arriba, no contiene la fundamentación técnica que pueda considerarse justificativa de la inexistencia de capacidad en la red.

Por el contrario, en el mencionado IVA se afirma que, tanto los estudios mediante los que se han analizado el flujo de cargas (apartado i de las conclusiones) como el análisis de la potencia de cortocircuito (apartado ii de las conclusiones) llevan al resultado reiterado de que es **técnicamente admisible** el total de potencia de **89,9 MW** que suman el conjunto de instalaciones incluidas en la Tabla 1, y entre las que se encuentran, como se ha dicho, tanto los dos proyectos que ya disponían de permiso de acceso, como los tres restantes, entre los que se encuentra el proyecto Solantes con 13,5 MW de potencia.

En el tercer apartado de las conclusiones del mencionado IVA se hace en cambio referencia al llamado “análisis de estabilidad transitoria”, indicando que *los estudios realizados concluyen que la generación máxima admisible por posición de la red de transporte en el sistema eléctrico de Lanzarote-Fuerteventura debe limitarse a 18 MW, según se indica en el apartado 3.2.2.2 de la Planificación vigente H2020.*

A continuación se califica de “*técnicamente inviable con las actuaciones previstas en la planificación vigente H2020*” el contingente de generación a conectar a través de una única posición que asciende a 89,9 MW.

Así pues, la negativa de REE a la solicitud de ZECSA se apoya en la afirmación de que en el sistema de transporte de Lanzarote-Fuerteventura no es posible conectar en una posición más de 18 MW, afirmación que dice basarse en un análisis de estabilidad transitoria, y en el apartado 3.2.2.2 de la Planificación vigente.

Sin perjuicio de que más adelante se vuelva sobre el apartado 3.2.2.2 del documento de Planificación, el cual en modo alguno da soporte a la pretensión de REE, importa por el momento, dejar constancia de que los supuestos estudios de “*estabilidad transitoria*” a los que REE hace referencia, ni se han acompañado a las comunicaciones efectuadas a ZECSA, ni se han aportado al expediente por parte de REE con su escrito de Alegaciones.

Aunque en el curso de dicho escrito de Alegaciones (párrafo último de su apartado II) se hace referencia a unos “*estudios de capacidad que simulan el comportamiento dinámico o análisis de estabilidad transitoria (b) realizados que imponen la máxima generación a conectar como técnicamente aceptable en una posición en Puerto del rosario 66kV*”, tales supuestos estudios ni se acompañan, ni se indica respecto a ellos, referencia temporal, o referencia a su contenido y sus conclusiones.

Cabe recordar que el Real Decreto 1955/2000, establece en su artículo 55 los criterios precisos que han de aplicarse para determinar la capacidad de acceso y que, por lo que se refiere al acceso para generación son los siguientes:

“ *b) Acceso para generación:*

***El operador del sistema establecerá la capacidad de acceso en un punto de la red como la producción total simultánea máxima que puede inyectarse en dicho punto con la red en condiciones de disponibilidad total y el consumo previsto para el horizonte de estudio en las siguientes condiciones:***

*1ª. En condiciones de disponibilidad total de red, cumplimiento de los criterios de seguridad y funcionamiento del sistema establecidos para esta situación.*

*2ª. En las condiciones de indisponibilidad establecidas en los procedimientos de operación del sistema, cumplimiento de los requisitos de tensión establecidos en los mismos, así como ausencia de sobrecargas que no pudieran ser soslayadas con mecanismos automáticos de teledisparo o reducción de carga de grupos generadores.*

*3ª. Cumplimiento de las condiciones de seguridad, regularidad y calidad referidas al comportamiento dinámico aceptable del sistema en los regímenes transitorios.”*

Ha de señalarse que la limitación a 18 MW, aplicable según REE con carácter general a todo al sistema de transporte de Fuerteventura-Lanzarote, de ningún modo podría considerarse como el resultado de un estudio específicamente realizado en un punto concreto con las correspondientes hipótesis de generación simultánea y consumo previsto en dicho punto.

No resulta pues, suficientemente motivada la denegación de REE, ya que no se expresa el motivo por el cual, si los estudios de flujo de carga y de potencia de

cortocircuito indican como admisible el volumen de casi 90 MW en la posición de La Subestación a 66 kV de Puerto del Rosario, no es posible aceptar la conexión de más de 18 MW a dicha posición. Máxime, cuando los permisos de acceso ya concedidos previamente por REE para tal posición suman 47,6 MW, de los que una sola instalación (y en concreto, la que es de titularidad de [GENERADOR 2]) ocuparía por sí sola más de 38 MW, es decir, más del doble de lo que, según afirma ahora REE, admitiría la *estabilidad transitoria* del sistema.

Si además, se toma en cuenta la circunstancia temporal de que el permiso de acceso para la mencionada instalación de [GENERADOR 2] fue concedido (según expone REE en su escrito de Alegaciones) en fecha 10 de agosto de 2015, y por tanto, solo 5 meses antes de que ZECSA formulara su propia solicitud de actualización de acceso para el comparativamente modesto proyecto Solantes de 13,4 MW del que es titular dicha sociedad, la CNMC no puede sino concluir que es exigible a REE que haga explícitas las razones técnicas determinantes de tan notable cambio de criterio en plazo de solo 6 meses acerca de las exigencias de *estabilidad transitoria del sistema*.

En este sentido, recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo 13 de mayo de 2015 (recurso de casación núm. 4318/2012) que el Operador del Sistema tiene la carga de justificar técnicamente, al amparo de los motivos previstos en la normativa, y de una forma concreta para el caso del solicitante del acceso, la denegación de una solicitud de acceso:

*“Pues bien, la Comisión Nacional de la Energía afirma en la resolución impugnada en lo que respecta a la inexistencia de capacidad -al margen de rechazar otros argumentos de Red Eléctrica que no resultan relevantes ahora-, que el gestor de la red sólo puede denegar el acceso en caso de que no disponga de la capacidad necesaria y rechaza que pudiera ampararse en la facultad que le reconoce el artículo 28.3 de la Ley del Sector Eléctrico (1997) de establecer límites zonales. Así, entiende la Comisión Nacional de la Energía que dicho precepto no puede interpretarse de forma extensiva, de manera que el gestor de la red pueda determinar en cualquier momento y de forma unilateral la capacidad de la red para nuevos accesos, pues ello supondría el vaciamiento del derecho de acceso reconocido de manera clara y taxativa en el artículo 39 de la propia Ley. Y considera que la documentación aportada por Red Eléctrica de España para justificar la falta de capacidad y la consiguiente denegación es un documento genérico y con pretensiones regulatorias, mientras que un estudio de viabilidad habría de ser "concreto, detallado y específico". Por otra parte, la Comisión razona que, dentro del espíritu liberalizador de la Ley, lo determinante no es tanto una hipotética sobreinstalación de capacidad conectada a un nudo de la red, lo que sería una decisión libre de los agentes, sino la "producción total simultánea máxima" que pueda admitir la red; así, cuando exista la producción supere*

*ese máximo, "únicamente verterán energía los generadores más competitivos conforme a los procedimientos de operación establecidos".*

*La Sala aprecia que la justificación dada por la Comisión para rechazar la denegación del acceso constituye una respuesta motivada y ajustada a los preceptos ya mencionados de la Ley del Sector Eléctrico y del Real Decreto 1955/2000. Se equivoca la Sala de instancia cuando afirma que el regulador no ha examinado las razones dadas por Red Eléctrica de España para justificar la denegación, puesto que rechaza que la misma se apoye en las razones legales de falta de capacidad según criterios de seguridad, regularidad y calidad del suministro. Y lo decisivo no es si la respuesta denegatoria de 18 de octubre de 2.010 puede o no considerarse como "el informe" al que se refiere el artículo 53.5 del Real Decreto 1955/2000 que el gestor del sistema debe remitir al peticionario con la respuesta sobre la capacidad de la red; **lo relevante es que la respuesta a una solicitud de acceso a la red debe basarse en un estudio detallado (o incorporarlo en su propio texto) y que la respuesta de Red Eléctrica no contiene semejante contenido técnico ni se remite a un estudio concreto y detallado que justifique la denegación.***

*Así pues, y en definitiva, como expresamente afirma la Comisión en la resolución impugnada, al no justificar Red Eléctrica de España la denegación del acceso solicitado en términos concretos y por criterios de seguridad, regularidad o calidad de suministro, procedía reconocer dicho derecho de acceso."*

## **SEXTO. Sobre el apartado 3.2.2.2 del documento de Planificación H2020**

Afirma REE, tanto en su comunicación a ZECSA, como en su escrito de alegaciones, que el criterio de máxima generación admisible por posición en el sistema eléctrico de Lanzarote-Fuerteventura es de 18 MW, y que así se indica en el apartado 3.2.2.2 del documento de Planificación vigente, H2020.

A la vista del Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de octubre de 2015, (publicado en el BOE de 21 de octubre de 2015, mediante Orden IET2209/2015), por el que se aprueba el documento de "Planificación Energética. Plan de Desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica 2015-2020", se observa que el apartado 3.2.2.2 de dicho documento, referido a Canarias, contiene en el subapartado "Potencia térmica adicional" la siguiente consideración:

*"Ante las posibles necesidades de potencia térmica adicional el OS estima los siguientes tamaños máximos de grupos para los sistemas eléctricos de las Islas Canarias que no penalicen la fiabilidad del suministro ante indisponibilidades fortuitas o programadas:*

- *Gran Canaria: 70 MW*
- *Tenerife: 70 MW*
- *Lanzarote-Fuerteventura: 18 MW*

- *La Palma: 8 MW*
- *La Gomera: 3 MW*
- *El Hierro: 2 MW*

*Estos valores, válidos para cualquier tipo de generación-no exclusivamente térmica- o agrupación de las mismas que compartan punto de conexión a la red, están basados en los resultados de estudios realizados por el OS, que combinan análisis probabilísticos de cobertura con análisis de incidente reales que producen pérdidas significativas de generación y, en ocasiones actuaciones de los mecanismos de deslastre de carga por variación excesiva de la frecuencia.”*

Tal apartado del documento de planificación pone de manifiesto, efectivamente, que el OS “estima” adecuado un tamaño máximo de 18 MW para nuevos grupos generadores a instalar en el sistema de Fuerteventura-Lanzarote.

No obstante, tanto en la comunicación a ZECSA como en su escrito de alegaciones a la CNMC (Apartado III de su Alegación Tercera) REE extrapola dicha consideración tanto en lo que se refiere a la obligatoriedad de dicho criterio, como en su alcance material respecto a la nueva generación admisible en una posición.

En cuanto al primero de tales aspectos, debe afirmarse que, tal como se argumenta en el Fundamento Jurídico Cuarto de esta Resolución, ha de ser una norma reglamentaria del Gobierno, y más en concreto un Real Decreto, el instrumento jurídico que podría, en su caso, establecer los eventuales límites por tamaño de grupo generador que pudieran ser determinantes de la denegación del derecho de acceso, así como los criterios de seguridad, regularidad, calidad, y sostenibilidad que justifiquen dichos límites. Así se establece en el art. 33.2 de la Ley 24/2013, y así se establece igualmente en el artículo 38.2 de la Ley 54/1997, transitoriamente aplicable, según las disposiciones transitorias undécima y séptima de la Ley 24/2013.

El Documento de Planificación, por más que su publicación en el BOE haya sido resultado de un acuerdo del Gobierno, no constituye una norma reglamentaria, sino un instrumento de previsión, del que únicamente tiene carácter vinculante, según lo establecido en el artículo 4 (apartados 1 y 6) de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, la red de transporte planificada para el Horizonte 2020.

Es decir, por lo que se refiere al supuesto concreto que aquí se analiza, el único elemento de la planificación que ha de ser tenido en cuenta es el hecho de que la posición a 66 kV en la Subestación de Puerto del Rosario, en Fuerteventura, es una instalación planificada para el Horizonte 2020 en el subsistema Fuerteventura- Lanzarote, y por tanto, la pretensión de acceso a la misma, por parte de ZECSA cumple las exigencias establecidas en el artículo 18 del Real Decreto 1047/2013, según el cual solo es posible otorgar permisos de acceso *sobre la red de transporte existente y en servicio, o bien sobre la red de transporte planificada*.

Más allá de tal requisito, que en este caso se cumple, ya que el acceso se ha pedido a instalación de transporte planificada, el Documento de Planificación no puede crear *ex novo* límites al derecho de acceso, ni criterios de calidad y seguridad, determinantes de la evaluación de la existencia de capacidad en la red que sean diferentes de los previamente establecidos en la norma reglamentaria correspondiente.

Ni REE, al elaborar el borrador o proyecto de desarrollo de la red de transporte, ni el Gobierno al acordar la publicación del Documento en que se concreta la Planificación, pueden sustituir el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, la cual ha de ejercerse con sujeción a los principios previstos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y a los procedimientos previstos en el Título V<sup>1</sup> de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno.

No resulta preciso, en el marco de la presente resolución, hacer un análisis exhaustivo de las normas legales mencionadas, pero sí ha de señalarse al menos, que el requisito de que la potestad reglamentaria se ejerza por el Gobierno, y mediante un Real Decreto, no es una mera exigencia de rango formal, sino precisamente la garantía de que en su elaboración se respeten los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, a los que debe adecuarse el ejercicio de la potestad reglamentaria, según el artículo 128 de la citada Ley 39/2015, debiendo justificarse, además, dicha adecuación en la exposición de motivos o preámbulo de los correspondientes proyectos de reglamento.

En tal sentido, no es ocioso recordar que el operador del sistema no tiene atribuida por el artículo 30.2 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico, función alguna en materia de desarrollo reglamentario.

El segundo aspecto a analizar es el contenido de la limitación alegada por REE. Se afirma que el tamaño máximo para los nuevos grupos en el subsistema Fuerteventura-Lanzarote que no penalice la fiabilidad del suministro ante indisponibilidades fortuitas o programadas es de 18 MW.

Tal afirmación no viene soportada en el documento de planificación, más allá de la referencia general a que dichos valores *“están basados en los resultados de estudios realizados por el OS, que combinan análisis probabilísticos de cobertura con análisis de incidente reales que producen pérdidas significativas de generación y, en ocasiones, actuaciones de los mecanismos de deslastre de carga por variación excesiva de la frecuencia.”*

La misma afirmación se realiza en el apartado III de la Tercera Alegación de REE en su escrito ante la CNMC en el marco del presente procedimiento de conflicto,

---

<sup>1</sup> Según la redacción dada al mismo por la Disposición final tercera de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

si bien en este caso, se aporta como Documento 7, un informe que según REE *“refleja el análisis realizado por dicha sociedad de los incidentes con pérdida de generación registrados en el sistema Lanzarote-Fuerteventura, poniendo de manifiesto el riesgo creciente sobre la concentración de generación sometida a indisponibilidad fortuita y que el límite de 18 MW constituye el compromiso más adecuado con la seguridad de suministro. Exceder dicho límite supondría un aumento exponencial del riesgo de deslastre y pérdida de suministro afectando al suministro en más de la mitad de las ocasiones, frente a límites inferiores en el que el riesgo resulta constante o proporcional. Ello justifica la aplicación de dicho tamaño máximo de grupo compatibilizando la maximización en el uso de infraestructuras, el desarrollo de las energías renovables y la seguridad, fiabilidad y garantía del suministro.”*

Examinado el mencionado documento 7, sin fecha ni firma, denominado “INFORME”, y bajo el epígrafe *“Asunto: Análisis estadístico de las pérdidas de generación en el sistema eléctrico aislado Lanzarote-Fuerteventura”*, se observa que el mismo, tras señalar en los Antecedentes que razones históricas han motivado la instalación de grupos cuyo tamaño en la actualidad constituye un riesgo para la seguridad de suministro, procede en su apartado 3 a indicar el impacto de las pérdidas de generación registradas en este subsistema en el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y la fecha de elaboración del informe (la cual no consta), afirmando que durante dicho periodo se han producido 317 incidentes con pérdida de generación que, una vez analizados y clasificados ofrecen como resultado que *“pérdidas de generación de entre 9 y 18 MW ocasionan, por actuación de los relés de deslastre por subfrecuencia, pérdidas de suministro en el 8% de las ocasiones en que han tenido lugar dichas incidencias, mientras que pérdidas de generación superiores a 18 MW han conllevado afección al suministro en más de la mitad de las ocasiones.”*

Aun asumiendo tales conclusiones y dando por cierto que el establecimiento normativo de un tamaño máximo de grupo de generación en 18 MW puede ser razonable como umbral de riesgo de pérdida de suministro en caso de indisponibilidades de instalaciones generadoras para el sistema de transporte Fuerteventura-Lanzarote, no pueden dejar de resaltarse algunas evidencias:

1. El proyecto Solantes, integrado por tres aerogeneradores de 4,5 MW cada uno, y un total de 13,5 MW, está por debajo de dicho umbral de 18 MW, y no debería representar por ello riesgo alguno para la fiabilidad del suministro en caso de concurrir indisponibilidad de la instalación. Por tanto, aun cuando dicha limitación hubiera resultado establecida en una norma reglamentaria, la misma no serviría como justificación de la denegación de acceso para una instalación de las dimensiones indicadas.
2. Si el Informe de referencia sirvió de base para las consideraciones contempladas en el apartado 3.2.2.2 del Documento de Planificación (que fue sometido al Congreso de los Diputados en septiembre de 2015, y publicado en el BOE en Octubre de 2015) tenía que ser perfectamente conocido por REE en

agosto de 2015, cuando otorgó derecho de acceso a una instalación de 38 MW que por sí sola duplica el tamaño máximo considerado como umbral de riesgo de pérdida de suministro, en caso de indisponibilidad.

No corresponde aquí enjuiciar el acceso concedido a tal instalación tres meses antes de publicarse el documento de planificación. Especialmente cuando la propia REE ha dejado constancia en sus comunicaciones a ZECSA de que tanto los análisis de flujo de cargas como los de potencia de cortocircuito llevan a la conclusión de que la potencia total de 89,9 MW (suma de potencia de las instalaciones con derecho de acceso reconocido y de las instalaciones con derecho de acceso no reconocido) es técnicamente aceptable en la SE de Puerto del Rosario.

Pero no puede dejar de señalarse lo contradictorio de las decisiones de REE en relación con ambas instalaciones: Aun asumiendo que la instalación de 38 MW, como indica REE, tuviera ya derecho de acceso reconocido, y no le resultara aplicable la limitación que sí aplica al proyecto Solantes, parece lógico concluir que, en caso de indisponibilidad de aquella instalación de 38 MW, la seguridad de suministro en el subsistema Fuerteventura-Lanzarote resultaría precisamente reforzada y no minorada, dando entrada a una instalación de menor tamaño, como el proyecto Solantes. Ello, teniendo en cuenta que, como se ha dicho, REE afirma que la red tiene capacidad de asumir toda la potencia de generación que ha solicitado acceso a la Subestación de Puerto del Rosario, y que totaliza 89,9 MW. No se alcanzan a entender las razones de la denegación de acceso a ZECSA.

Pero es que además, REE, tanto en sus comunicaciones a ZECSA, como en su escrito a la CNMC, extrapola la limitación de 18 MW, diseñada en relación al tamaño máximo de cada grupo generador por riesgo de indisponibilidad, para aplicarla al máximo admisible por posición en la red de transporte de este subsistema, sin que en ningún momento ofrezca explicación técnica de la relación existente entre ambas.

Ha de recordarse nuevamente que solo una disposición reglamentaria del Gobierno, y, en concreto, la prevista en el artículo 33.2 de la Ley 24/2013 podría establecer una regla limitativa de tal carácter, si la misma resultara justificada.

Cabe concluir, por tanto, que la denegación de acceso de REE comunicada a ZECSA y analizada en este procedimiento, no tiene soporte normativo ni justificación técnica, sin que resulte preciso entrar al análisis de otras consideraciones alegadas por las partes.

Por las razones expuestas, se considera no ajustada a derecho la decisión de REE denegatoria del derecho de acceso a ZECSA para su proyecto de parque eólico I+D+i Solana de Tesjuate, de 13.5 MW de potencia.

Vistos los citados antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Reconocer a ZONA EOLICA CANARIA S.A, el derecho de acceso a la red de transporte del sistema eléctrico Fuerteventura-Lanzarote en la posición a 66 kV en Subestación Puerto del Rosario, para la evacuación de la energía del Parque eólico I+D+i *Solana de Tesjuate* (proyecto Solantes) con una potencia total de 13,5 MW.

**SEGUNDO.-** Instar al Operador del Sistema a que se abstenga de emitir denegaciones del derecho de acceso que no estén justificadas en estudios específicos y detallados acerca de la capacidad de la red para evacuar la energía de la concreta instalación que solicita conectarse.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a los interesados.

La presente resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.