

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR ENERGÍAS EÓLICAS Y ECOLÓGICAS 59, S.L. CONTRA ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L.U. POR DENEGACIÓN DE LA SOLICITUD DE ACCESO A LA RED PARA LA INSTALACIÓN DE GENERACIÓN “PARQUE EÓLICO EL CAMPILLO”.

Expediente CFT/DE/014/17

LA SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 19 de abril de 2018

Visto el expediente relativo al conflicto de acceso a la red de distribución eléctrica planteado por ENERGÍAS EÓLICAS Y ECOLÓGICAS 59, S.L. contra ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L.U. al haber denegado el acceso a la instalación de generación denominada “Parque Eólico El Campillo”, la Sala de Supervisión Regulatoria, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 12.1.b.1º de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, aprueba la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

Con fecha 21 de marzo de 2017 tuvo entrada en el Registro telemático de la CNMC un escrito de la empresa ENERGÍAS EÓLICAS Y ECOLÓGICAS 59, S.L. (en adelante, EE59) de 21 de marzo de 2017, por el que se plantea un conflicto contra ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L.U (en adelante, ENDESA) por denegar el acceso a su red de distribución al denominado Parque Eólico El Campillo, conforme se acredita en la documentación adjunta.

En el escrito presentado, EE59 expuso los siguientes hechos:

- Que con fecha 21 de febrero de 2017 había recibido mediante correo certificado respuesta de ENDESA a la solicitud de punto de conexión y acceso a la red de distribución formuladas por EE59 los días 23 y 30 de noviembre de 2016. En dicha contestación ENDESA indica que el punto de conexión propuesto no es válido y que para atender a dicha solicitud es necesario llevar a cabo la ejecución de refuerzos en la red de distribución al no cumplirse los criterios de fiabilidad de la red.

Los antecedentes previos a esta contestación fueron los siguientes:

- Que en fecha 23 de noviembre 2016, EE59 solicitó punto de conexión para la evacuación de la energía producida por el parque eólico El Campillo. Dicha solicitud fue completada días después, el día 30 de noviembre de 2016 con la correspondiente solicitud de acceso, pidiendo a ENDESA que le informara sobre la capacidad de acceso.
- Que el día 21 de febrero de 2017, ENDESA contesta el escrito otorgando el punto de conexión, pero condicionado a una serie de cuestiones en atención a los criterios de fiabilidad de la red en situaciones de contingencia.
- De ello, deduce EE59 que ENDESA condiciona el acceso solicitado a la realización de refuerzos en la red de distribución como consecuencia de los resultados de la evaluación de la capacidad de la red en el escenario N-1.
- EE59 alega que hay incidencia en el derecho de acceso porque se basa en un criterio, el N-1 sin base legal-. Es más, según EE59, el punto de conexión solicitado se ha concedido, pero las condiciones suponen una limitación injustificada del derecho de acceso porque los refuerzos se realizan a dos kilómetros –en la SET Plaza-, del punto de conexión y no están relacionados con éste, sino con hacer viable el acceso a red. En consecuencia, insiste en que no hay discrepancia en el punto de conexión, sino condicionante del acceso a la red y, por tanto, conflicto.
- Tras una revisión de la normativa sobre el derecho de acceso, señala que el fundamento jurídico clave para resolver el presente conflicto sería que ENDESA ha aplicado para condicionar el acceso a su red las situaciones de indisponibilidad sin que haya aprobado previamente los procedimientos de operación de la red que determine los criterios de seguridad y fiabilidad exigibles a dicho tipo de redes, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 64 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre.
- Tras citar varias resoluciones previas de la extinta CNE, concluye que ENDESA debe valorar la capacidad de acceso exclusivamente en una

situación de funcionamiento normal de la red. Bien al contrario, lo único que ha hecho ha sido indicar que hay que reforzar la red “según criterios de fiabilidad de red” ante problemas de saturación en situación de N-1.

- Por último, recuerda que ENDESA señala como solución la más gravosa para EE59 que es la de refuerzos de red sin tener en consideración otras cuestiones como mecanismos automáticos de disparo.

A la vista de los hechos y fundamentos expuestos, solicita que se reconozca el derecho de acceso a EE59. Así mismo solicita el recibimiento a prueba, pero sin concretar contenido alguno de la misma.

Al escrito de interposición del conflicto se adjuntó, entre otra documentación, las solicitudes de punto de conexión y acceso a la red y la contestación de ENDESA.

SEGUNDO. Comunicaciones de inicio del procedimiento

Tras analizar el contenido del escrito de interposición de conflicto antes citado, así como la contestación de ENDESA y en aras a clarificar el objeto del mismo se dio inicio, por escritos de fecha 4 de mayo de 2017 el Director de Energía de la CNMC al correspondiente procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A ENDESA se les dio traslado del escrito presentado por EE59 y se le concedió un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar los documentos que estimasen convenientes en relación con el objeto del conflicto. No se recibió alegación alguna por parte de ENDESA en este trámite.

TERCERO. Trámite de audiencia

Ante la falta de alegaciones de ENDESA, se procedió mediante sendos escritos de 12 de julio de 2017 a poner de manifiesto el procedimiento a las partes interesadas para que, de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, pudieran examinar el mismo, presentar los documentos y justificaciones que estimasen oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

Mediante documento de fecha 2 de agosto de 2017, EE59 presentó las siguientes alegaciones, recogidas de forma resumida:

- Tras recordar la normativa sobre el derecho de acceso, insiste en la existencia en este caso de un conflicto de acceso en atención a que ENDESA condiciona el acceso aplicando un criterio, el N-1, para determinar la capacidad de acceso a la red de distribución.

- Este condicionamiento supone que el punto de conexión está concedido y que lo único que se discute es la capacidad de acceso a la red, concretamente si entre los “criterios de fiabilidad de la red” se puede entender el criterio N-1.
- Finalmente señala que la propia ENDESA entiende que el punto de conexión está concedido porque afirma que el siguiente paso es solicitar el informe de Red Eléctrica en relación a la evaluación del acceso solicitado desde el punto de vista de la red de transporte.
- Entrando en el fondo del asunto se recuerda la normativa de aplicación al acceso a las redes de distribución de instalaciones eólicas y, en particular, que solo se puede denegar el acceso por falta de capacidad motivada.
- Seguidamente vuelve a indicar que ENDESA contestó en único escrito tanto a la solicitud de conexión como de acceso, accediendo a la primera, pero denegando, en su opinión, la segunda al entender que los supuestos de saturación descritos suponían una falta de fiabilidad y con ella los refuerzos de red solicitados.
- Y aquí es donde radica, en opinión de EE59 el debate de fondo. Al evaluar la capacidad, se habría vulnerado el artículo 64. b 2º) del Real Decreto 1955/2000, en tanto que, a la hora de determinar la capacidad de acceso de la red de distribución en condiciones de indisponibilidad, solo puede hacerse cuando existan procedimientos de operación de las redes de distribución, que determinen los criterios de seguridad y fiabilidad exigibles a dichas redes. Ante la ausencia de dichos procedimientos –como señaló en su día la Comisión Nacional de Energía en su resolución de 17 de julio de 2008-, no puede invocarse a la hora de determinar si hay o no capacidad para conceder el acceso, el que ésta soporte las contingencias de carácter simple (N-1), siendo exclusivamente aplicable la determinación en condiciones normales de explotación (N).
- Por ello, esta denegación es contraria al derecho de acceso de EE59 y, además, ni siquiera prevé otros mecanismos menos gravosos como la implantación de mecanismos de teledisparo.

EE59 concluyó su escrito de alegaciones en el trámite de audiencia solicitando a esta Comisión que «dicte resolución en la que se reconozca a EE59 derecho de acceso en los términos planteados». Mediante Otrosí solicitó de forma extemporánea el recibimiento del procedimiento a prueba, sin proponer además ninguna en concreto y en apoyo de su pretensión, aportó copias de una serie de documentos que constan en el procedimiento.

ENDESA mediante escrito de 28 de julio de 2017, esta vez sí procedió a formular alegaciones que se resumen a continuación.

- ENDESA alega que al contestar ha definido los eventuales refuerzos necesarios en la red de distribución, teniendo en cuenta los criterios de seguridad y funcionamiento de la red, así como la necesidad de que estén finalizados determinados desarrollos de la red de transporte ya planificados.
- ENDESA critica que EE59 afirme que se ha aplicado un criterio, el N-1 que ni siquiera es mencionado en el escrito de respuesta. Simplemente ENDESA evaluó las consecuencias para la red con el objetivo de asegurar la calidad y seguridad del suministro de los consumidores. Y ello es una cuestión de índole técnica que compete al distribuidor.
- Por todo ello, no hay realmente un conflicto de acceso en el sentido de que no se ha denegado el mismo, sino que en el marco de la gestión podrán condicionar, en su caso, el acceso a la red cuando no se disponga de capacidad suficiente o se produzcan ineficiencias en la calidad del suministro a su mercado, como es el caso.
- En tercer lugar, se señala que el análisis de la capacidad fue absolutamente riguroso teniendo en cuenta como dice la normativa tanto las instalaciones existentes como aquellas con punto de conexión concedido. Asimismo, se manifestó que a otros solicitantes de acceso se le habían puesto las mismas condiciones y que ya estaban en pleno proceso de afrontar la ejecución de las indicadas infraestructuras.
- En cuarto lugar, niega que existan otras alternativas más gravosas y que con toda la generación existente y prevista se alcanzan ya los 239MW cuando solo se dispone de dos transformadores de 85MW. De hecho, insiste en que se está a punto de ampliar la red por parte de otros promotores que podrían, en su caso, solicitar resarcimiento a EE59.
- Finalmente, alega que EE59 ni siquiera ha entregado la documentación complementaria exigida por Red Eléctrica para evaluar la afectación del acceso y conexión solicitados a la red de transporte. Es decir, que el conflicto de acceso se ha planteado antes de haber podido finalizar el análisis de las condiciones de acceso por lo que entiende que ha habido mala fe en la presentación del presente conflicto.

ENDESA concluye solicitando que se dicte resolución por la que se acepte que le reconoció a EE59 el derecho de acceso, que se proceda, por ello, al sobreseimiento por entender que no hay tal conflicto de acceso y que se vayan desarrollando las infraestructuras necesarias de los terceros que así lo requieran.

Por otro lado, solicita subsidiariamente la emisión de un informe por esta Comisión que corrobore lo dicho por ENDESA y finalmente que mientras se realiza tal informe que se suspenda la resolución del presente expediente.

CUARTO.- Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (LCNMC) y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO- EXISTENCIA DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN

El presente conflicto fue planteado por EE59 frente a la respuesta de ENDESA, de 21 de febrero de 2017, a su petición conjunta de conexión y acceso en la que declaraba el punto de conexión propuesto como no válido en atención a una serie de circunstancias, concretamente los problemas de saturación de la subestación ante posibles fallos en otras subestaciones eléctricas.

Esta denegación del punto de conexión daría lugar en una mera lectura inicial a la inadmisión del presente conflicto de acceso a la red de distribución por entender que no existe el punto de conexión previo que exige el apartado 2 del artículo 42 de la Ley 54/1997, del sector eléctrico (aplicable de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria undécima de la Ley 24/2013):

“Para poder solicitar el acceso a las redes de distribución se habrá de disponer previamente de punto de conexión en las condiciones técnicas establecidas reglamentariamente”.

Pero tal conclusión formal no se ve acompañada ni por el contenido de la respuesta de ENDESA de 21 de febrero de 2017, que deniega el punto de conexión por criterios de fiabilidad de la red, término utilizado en el artículo 65 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de octubre, (COMPLETAR) para limitar la utilización del **acceso** (no de la conexión) a la red de distribución y por el hecho más importante que no propone punto alternativo, sino que admite plenamente el punto de conexión solicitado, simplemente condicionado a una serie de refuerzos de red. Por tanto, con la mera lectura de la resolución ya se pone de manifiesto que no hay debate sobre el punto de conexión, sino sobre la capacidad de la red en ese punto.

Si la respuesta de ENDESA permite albergar, no obstante, dudas serias sobre la admisibilidad del presente conflicto, la respuesta de la citada distribuidora en sus únicas alegaciones, las realizadas en el trámite de audiencia, dejan en evidencia que el debate es de acceso y no de conexión y que, por tanto, estamos ante un conflicto de acceso y no de conexión y que corresponde su resolución a esta Comisión.

Literalmente afirma de inicio que (folio 146 del expediente administrativo):

“ENDESA DISTRIBUCION ELECTRICA S.L.U., en adelante EDE, ha respondido reconociendo –como no puede ser de otra manera– el derecho de acceso a la red de EE59 y aceptando el punto de conexión propuesto en la línea de alta tensión LAT 132 kV Plaza-Ciudad, por lo que entiende que se ha respetado escrupulosamente el procedimiento establecido al efecto. Tal como también determina dicho procedimiento regulado, EDE ha evaluado la capacidad de acceso, ha detectado el impacto en la explotación del sistema de la incorporación del nuevo agente y, en consecuencia, ha definido los eventuales refuerzos necesarios en la red de distribución de la zona para eliminar la restricción de acceso, teniendo en cuenta los criterios de seguridad y funcionamiento de la red de distribución de la zona, de todo lo cual se informa al solicitante”.

Precisamente este reconocimiento debe conducir a la admisión del presente conflicto y a su resolución.

Ahora bien, la admisión del presente conflicto y su posible resolución favorable a las pretensiones de EE59 ha de tener en cuenta que se trata de un parque eólico que, al superar los 10 MW de potencia requiere solicitar al operador del sistema su aceptabilidad desde la perspectiva de la red de transporte, de conformidad con lo establecido en el apartado Quinto del Anexo XV del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

Por tanto, la admisión y, en su caso, una posible resolución favorable a los intereses de EE59 solo supondría cumplir el requisito previo de aceptabilidad por parte del gestor de distribución, previa a la solicitud ante el gestor de transporte que, en su caso, deberá evaluar la aceptabilidad de la instalación desde la perspectiva de la red de transporte, cuestión que esta Resolución no se plantea.

SEGUNDO- COMPETENCIA DE LA CNMC PARA RESOLVER EL CONFLICTO

La presente Resolución se dicta en ejercicio de la función de resolución de conflictos planteados acerca de los contratos relativos al 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, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

Dentro de la CNMC, corresponde a su Consejo aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la citada Ley 3/2013, que dispone que *“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 citada Ley 3/2013, previo informe de la Sala de Competencia (de acuerdo con el artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto).

TERCERO- SOBRE LA EVALUACIÓN DE CAPACIDAD REALIZADA POR ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA

Entrando así en la cuestión material, es importante señalar que ENDESA, en las alegaciones efectuadas en el trámite de audiencia, afirma que ha reconocido el acceso y aceptado el punto de conexión y que, simplemente ha evaluado la capacidad y ha decidido establecer los refuerzos necesarios para eliminar la restricción de acceso, teniendo en cuenta los criterios de seguridad y funcionamiento de la red de distribución de la zona (extracto del folio 146 del expediente administrativo).

Así las cosas, el conflicto queda reducido, por tanto, a un único objeto, a saber, si ENDESA al evaluar la capacidad de la red de distribución puede incluir en la misma, lo que pueda suceder en situación de indisponibilidad.

Por una parte, tiene razón EE59, cuando señala que todos los supuestos que cita ENDESA en su contestación a la solicitud de conexión y acceso (página 52 del expediente), como incumplimientos de los criterios de fiabilidad de red son siempre en situaciones de distintos fallos de transformadores de subestaciones cercanas o de la propia SET Plaza, es decir, son en situaciones de indisponibilidad, no en condiciones de plena disponibilidad de la red o lo que es lo mismo, se ha utilizado el criterio N-1, es decir, se ha evaluado la capacidad de acceso para que la red soporte contingencias de carácter simple sin que se produzcan sobrecargas

El Real Decreto 1955/2000, de 1 de octubre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, resulta de plena aplicación en atención a la remisión que lleva a cabo el Anexo XV en su apartado primero del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, para la resolución de las solicitudes de acceso y conexión de instalaciones como la que es objeto del conflicto.

En el artículo 62.6 del Real Decreto 1955/2000 establece que:

La evaluación de la capacidad de acceso y la definición de los eventuales refuerzos tendrán en cuenta los criterios de seguridad y funcionamiento de la red de distribución de la zona y los planes de desarrollo de dicha red.

Seguidamente el artículo 64 del mismo Real Decreto concreta lo que ha de evaluarse para determinar la capacidad de acceso, regulando el apartado b) la evaluación de la capacidad para acceso de generación:

b) Acceso para generación:

El gestor de la red de distribución establecerá la capacidad de acceso en un punto de la red como la producción total simultánea máxima que puede inyectarse en dicho punto con el consumo previsto en la zona y las siguientes condiciones de disponibilidad en la red:

1.ª En condiciones de disponibilidad total de la red, cumpliendo los criterios de seguridad y funcionamiento establecidos para esta situación.

2.ª En condiciones de indisponibilidad establecidas en los procedimientos de operación de las redes de distribución, cumpliendo los requisitos de tensión establecidos en los mismos, sin sobrecargas que no pudieran ser soslayadas con mecanismos automáticos de teledisparo o reducción de carga de grupos generadores.

3.ª Cumpliendo las condiciones de seguridad aceptables relativas al comportamiento dinámico en los regímenes transitorios.

Como se puede comprobar la norma reglamentaria establece que la evaluación de la capacidad ha de realizarse tanto en condiciones de disponibilidad total de la red como en condiciones de indisponibilidad, pero la evaluación de la capacidad es diferente en ambos casos.

Mientras en los supuestos normales de plena disponibilidad de la red bastará evaluar, como ya apuntaba, el artículo 62.6 los criterios de seguridad y funcionamiento de la red, en los de indisponibilidad la norma remite a los procedimientos de operación de las redes de distribución. Ahora bien, estos procedimientos no existen en el caso de la distribución.

La propia ENDESA no niega este argumento, salvo que no es correcto que se haya utilizado de forma exclusiva el criterio N-1, sino que «*los estudios de capacidad que aplica EDE se basan en el cumplimiento de unos criterios que garantizan la seguridad del sistema o garantía del suministro, entendiendo ésta como la aptitud del mismo para soportar perturbaciones repentinas tales como cortocircuitos, pérdidas inesperadas de algún elemento o modificaciones de la demanda o la generación*». Ahora bien, ENDESA no aporta los indicados estudios de capacidad ni explica con detalle los criterios utilizados más allá o de forma complementaria al N-1.

Esta situación ya fue resuelta en reiteradas ocasiones por parte de la extinta CNE en cinco de sus resoluciones de CATR 3/2005; 19/2006; 20/2006; 31/2007

y 46/2008. En particular en este último conflicto, la distribuidora no aportó estudio de capacidad y además invocó el criterio N-1, a lo que se contestó que al «no existir en la actualidad en las redes de distribución reglamentación acerca de los criterios de seguridad y fiabilidad exigibles a este tipo de redes, en rigor, no puede invocarse a la hora de determinar si hay o no capacidad para conceder el acceso a la misma, el que ésta soporte las contingencias de carácter simple (N-1) sin que se produzcan sobrecargas en ningún momento, tal y como está regulado para las redes de transporte, siendo por tanto, lo único exigible en la actualidad que las redes de distribución, en condiciones normales de explotación sin fallo (N), soporte la nueva demanda sin que existan sobrecargas».

Así las cosas, ha de reconocerse a EE59 la aceptabilidad del acceso desde la perspectiva de la red de distribución respecto a su instalación de generación “Parque Eólico el Campillo”.

No obstante, como ya se ha indicado en el fundamento jurídico primero, este reconocimiento implica simplemente que la solicitud de EE59 tiene aceptabilidad desde la perspectiva de la red de distribución, pero queda sometido a lo que, desde la perspectiva del transporte, corresponde resolver a Red Eléctrica de España, conforme al apartado 5 del anexo XV del Real Decreto 413/2014:

5. Para instalaciones o agrupaciones de las mismas, de más de 10 MW, con conexión existente y prevista a la red de distribución, y tras la conclusión de su aceptabilidad por el gestor de distribución, este solicitará al operador del sistema su aceptabilidad desde la perspectiva de la red de transporte en los procedimientos de acceso y conexión. Se considera agrupación el conjunto de generadores existentes o previstos, o agrupaciones de éstos de acuerdo con la definición de agrupación recogida en el artículo 7, con potencia instalada mayor de 1 MW y con afección mayoritaria sobre un mismo nudo de la red de transporte.

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

RESUELVE

ÚNICO. Estimar, el conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica titularidad de ENDESA DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, S.L. planteado por ENERGÍAS EÓLICAS Y ECOLÓGICAS 59, S.L. para la instalación de generación “Parque Eólico el Campillo” y reconocer la aceptabilidad del acceso desde la perspectiva de la red de distribución, en el sentido indicado en el fundamento jurídico primero.

Comuníquese este Acuerdo 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.