

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PROPIEDAD DE E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES. S.L.U., PLANTEADO POR PASCUAL GUEVARA MARTÍNEZ, S.L., CON MOTIVO DE LA DENEGACIÓN DE ACCESO PARA SU INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA IZNALLOZ 1

Expediente CFT/DE/068/22

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 28 de julio de 2022

Vista la solicitud de conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica planteada por la sociedad PASCUAL GUEVARA MARTÍNEZ S.L., en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 12.1.b) de la Ley 3/2013 y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria aprueba la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

Con fecha 10 de marzo de 2022 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, "CNMC"), escrito en nombre y representación de PASCUAL GUEVARA MARTÍNEZ, S.L. (en adelante "PGM") por el que plantea conflicto de acceso a la red de distribución de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. (en adelante, "E-DISTRIBUCIÓN") en relación con la denegación de acceso para su instalación fotovoltaica Iznalloz 1.

El escrito de PGM expone sucintamente los siguientes hechos:

- PGM solicitó acceso y conexión en octubre de 2021, el cual tras un requerimiento de subsanación que se dio por completado el día 15 de noviembre de 2021, y le fue denegado mediante comunicación de 10 de febrero de 2022.
- Que se indica que no existe capacidad, aun cuando figura en la página web de E-DISTRIBUCIÓN que hay un margen de capacidad disponible de 7 MW.
- La solución alternativa en Atarfe es inviable, ya que dista más de 23 km. del punto donde se pretende ubicar la instalación.

Los anteriores hechos se sustentan en la documentación que se acompaña al escrito y que se da por reproducida en el presente expediente.

Por lo anterior, solicita que se anule dicho rechazo a la solicitud planteada, aceptando la misma por cumplir los requisitos legales imperativos.

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

A la vista de la solicitud de conflicto y la documentación que se acompaña, se procedió mediante escrito de 17 de marzo de 2022 de la Directora de Energía de la CNMC a comunicar a PGM y E-DISTRIBUCIÓN, el inicio del 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 (en adelante, Ley 39/2015). Asimismo, se dio traslado a E-DISTRIBUCIÓN del escrito presentado por la solicitante, concediéndosele un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar los documentos que estimase convenientes en relación con el objeto del conflicto.

TERCERO. Alegaciones de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U.

Haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 73.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, E-DISTRIBUCIÓN presentó escrito de fecha 31 de marzo de 2022, en el que manifiesta que:

- En primer término, E-DISTRIBUCIÓN establece que el objeto del conflicto es la denegación de acceso y conexión para una instalación de 5 MW en a conectar en la SET de Iznalloz 20 kV.
- E-DISTRIBUCIÓN alega de forma amplia sobre el carácter informativo de las capacidades objeto de publicación.
- E-DISTRIBUCIÓN señala que desde octubre de 2021 la capacidad disponible publicada era de 5 MW, aunque estaba como admitida y no resuelta una capacidad de 2,7 MW.
- Por otro lado, existían 23 MW admitidos y no resueltos en la subestación de Iznalloz en el nivel de tensión de 66 kV que agotaban la capacidad

- tanto de Iznalloz 66 kV como de la subestación subyacente, Iznalloz 20 kV.
- Del listado aportado por E-DISTRIBUCIÓN se indica que el día 16 de julio de 2021 había tenido entrada una solicitud con conexión en Iznalloz 66 kV que resultó viable en red de distribución, pero que ha quedado suspendida por parte de REE al estar el nudo de influencia mayoritaria reservado a concurso.
 - Posteriormente se otorgaron 2,7 MW a otra instalación con pretensión de conexión en Iznalloz 20 kV que había solicitado 5 MW y que tuvo que adaptarse a la capacidad existente.
 - El resto de las solicitudes en las subestaciones de Iznalloz que configuran el orden de prelación han sido denegadas, en concreto cuatro instalaciones antes de la que es objeto del conflicto.
 - Alega E-DISTRIBUCIÓN que se presentaron con carácter preferente a la solicitud objeto del conflicto, 19,4 MW en la propia subestación Iznalloz 20kV y hasta 44,5 MW en la barra de la subestación de Iznalloz 66 kV agotando la capacidad.
 - En cuanto a la motivación para entender agotada la capacidad, E-DISTRIBUCIÓN indica que se satura la línea Iznalloz-Atarfe 66kV con la previsión de la solicitud de PGM -concretamente pasa de 97,3 a 108,7 MW-, aunque quedaría 1,2 MW que no alcanza el umbral mínimo para abrir una nueva posición.
 - Por otra parte, están saturados en situación de indisponibilidad los dos transformadores de la subestación Iznalloz.
 - En cuanto al punto alternativo, indica que solo tiene carácter informativo y que, por tanto, no vulnera la normativa de acceso.

Los anteriores hechos se sustentan en la documentación que se acompaña al escrito y que se da por reproducida en el presente expediente.

Por lo anterior, solicita a la CNMC dicte resolución por la que se desestime el presente conflicto.

CUARTO. Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 4 de abril de 2022, se puso de manifiesto 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 estimaran oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

En fecha 19 de abril de 2022, se recibe escrito de E-DISTRIBUCIÓN en el que se ratifica en todos los aspectos de su escrito de alegaciones de 31 de marzo de 2022.

En fecha 21 de abril de 2022, se recibe escrito de alegaciones por parte de PGM en el que básicamente se indica lo siguiente:

- Que el escrito de E-DISTRIBUCIÓN entra en un conjunto relevante de contradicciones que vulneran el artículo 24 de la Constitución y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.
- En concreto señala que se han informado a lo largo de estos meses diversas situaciones que, en nada se parecen a la documentación aportada por E-DISTRIBUCIÓN y a la forma en que ha asignado la capacidad, vulnerando así el derecho a la información.
- Por otra parte, alegan que el punto alternativo ofrecido es el que supuestamente está saturado, en concreto Atarfe 20 kV. Por todo ello, denuncia el incumplimiento de la normativa de acceso a efectos de la posible sanción a la distribuidora.

En cuanto a los fundamentos jurídicos, copia literalmente diversos preceptos de la legislación en materia de acceso.

Concluye su escrito reiterando lo solicitado en el escrito inicial de planteamiento del conflicto.

QUINTO. Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013 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 en este procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Existencia de conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica

Del relato fáctico que se ha realizado en los Antecedentes de Hecho, se deduce claramente la naturaleza del presente conflicto como de acceso a la red de distribución de energía eléctrica.

Esta consideración no ha sido objeto de debate por ninguno de los interesados.

SEGUNDO. Competencia de la CNMC para resolver el conflicto

La presente Resolución se dicta en ejercicio de la función de resolución de conflictos planteados respecto a 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 (en adelante Ley 3/2013).

En sentido coincidente, el artículo 33.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico dispone que *“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 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 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 alegada falta de capacidad en la subestación Iznalloz 20kV

Discrepan el promotor, PGM y la distribuidora no sólo sobre la existencia o no de capacidad en el punto de conexión solicitado, sino sobre otras cuestiones, en relación con la forma en que ha trasladado la información sobre el margen de capacidad disponible a la página web o la viabilidad de la propuesta alternativa.

En cuanto a la información publicada en la web de E-DISTRIBUCIÓN ha de indicarse que esta cuestión ha ya sido resuelta por, entre otras, la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 3 de marzo de 2022 (expediente CFT/DE/179/21).

Aunque dicha Resolución es plenamente aplicable a lo alegado por PGM, es preciso realizar dos precisiones.

En primer lugar, al contrario de lo que hace PGM que solo tiene en cuenta la situación del nudo Iznalloz 20 kV, es evidente que lo que agota la capacidad de la indicada subestación no es solo la solicitud de 19 de julio de 2022 de Alhambra Energy en dicha subestación, sino la solicitud previa de la misma sociedad -16 de julio de 2022- para 23 MW en Iznalloz 66 kV y cuyo informe de aceptabilidad no ha sido emitido todavía por estar reservado a concurso el nudo de afección mayoritario de la red de transporte, Atarfe 220 kV. Es esta solicitud fundamentalmente la que, de salir adelante, generaría las situaciones de saturación indicadas por E-DISTRIBUCIÓN.

En este caso, y de forma correcta, E-DISTRIBUCIÓN evalúa la red de distribución de forma radial, de forma que la generación que tiene intención de conexión en el nivel de 20 kV de tensión está condicionada por la generación que tiene intención de conectar en el nivel superior de 66 kV en la propia zona.

Es evidente y, no se requiere ningún análisis adicional que el agotamiento de la capacidad aguas arriba -en 66 kV- podría suponer el agotamiento de la capacidad en la SET de 20 kV.

El problema que PGM pone de manifiesto no es responsabilidad de la distribuidora, sino del hecho ya estudiado en la Resolución citada de publicar capacidades nudo a nudo, cuando los estudios tanto genéricos como individuales de capacidad incluyen una pluralidad de nudos. Cuestión distinta es cuál es el conjunto de nudos que se pueden incluir en tales estudios, pero aquí E-DISTRIBUCIÓN parece indicar que ha establecido el orden de prelación entre las solicitudes en Iznalloz en los dos niveles de tensión 66 y 20 kV. En este sentido, ha actuado de forma correcta.

Por otra parte, es preciso indicar a PGM que los gestores de la red de distribución no son Administraciones Públicas y, en consecuencia, no les son de aplicación en puridad principios como el de la interdicción de la arbitrariedad que son citados constantemente tanto en el escrito de planteamiento del conflicto como en el del trámite de audiencia. Menos aún puede alegarse en esta vía la vulneración de la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24 de la Constitución española, en tanto que frente a esta Resolución está abierta dicha vía, como no puede ser de otra manera. No obstante, las distribuidoras han de atender en su actuación a los principios de objetividad y no discriminación para asegurar el derecho de acceso de terceros a las redes (véase, por ejemplo, la Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 28 de abril de 2022 en el expediente CFT/DE/226/21).

De la lectura de la Memoria justificativa que acompaña a la denegación de la solicitud de acceso y conexión y de las alegaciones de E-DISTRIBUCIÓN se extrae una primera conclusión:

La denegación se produce por dos motivos, por la saturación en condiciones de disponibilidad plena de la LAT de 66 kV Atarfe-Iznalloz y por la saturación en condiciones de indisponibilidad simple de los dos transformadores de la SET de Iznalloz de 66/20kV.

A la vista del listado remitido por E-DISTRIBUCIÓN se constatan dos cuestiones relevantes para la resolución del presente conflicto. En primer lugar y como ya se ha apuntado, es una solicitud de 23 MW en Iznalloz 66 kV que se declara viable en la red de distribución, pero que, dado que requiere informe de aceptabilidad en Atarfe 220 kV, nudo reservado a concurso, dicho procedimiento está suspendido sin que se pueda emitir el correspondiente informe de aceptabilidad, la que condiciona la evaluación de la solicitud de PGM.

En segundo lugar, sí ha obtenido acceso una instalación de 5 MW, reducida a 2,7 MW en Iznalloz al nivel de tensión de 20kV. Al mismo tiempo, en la Memoria Justificativa se indica por parte de E-DISTRIBUCIÓN que existe una capacidad de 1,2 MW que no se puede ofrecer porque no alcanza el mínimo para una nueva posición en la subestación, mínimo establecido en 4 MW en la Resolución de 20

de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución (en adelante, la Resolución).

Teniendo en cuenta estas dos consideraciones ya se puede resolver el presente conflicto.

Como es obvio, la distribuidora está obligada a tener en cuenta la capacidad para la instalación de 23 MW que es viable en la red de distribución y cuyo procedimiento está suspendido en la aceptabilidad en la red de transporte. Y ha de hacerlo para no perjudicar su derecho preferente, en tanto que no se emita el citado informe de aceptabilidad, puesto que el procedimiento no ha finalizado.

Señala correctamente E-DISTRIBUCIÓN que no puede denegar el acceso y conexión en red de distribución a esta solicitud que es evidentemente prioritaria a la de PGM y que debe, en principio, reservar esa capacidad hasta que REE se pronuncie. Siendo correcto lo que E-DISTRIBUCIÓN señala, no tiene en cuenta que el artículo 20.1, 3º párrafo del Real Decreto 1183/2020 establece que:

La no emisión de los informes de aceptabilidad a los que se refiere el párrafo anterior tendrá como efecto la suspensión de los procedimientos de otorgamiento de los permisos de acceso y de conexión que estén condicionados a la emisión de dichos informes

Resulta evidente que el propio uso del plural, así como la sistemática del Real Decreto 1183/2020 ponen de manifiesto que la suspensión debe extenderse a todos los procedimientos que quedan condicionados por la no emisión del informe de aceptabilidad que no son otros que todos los procedimientos posteriores con independencia de si requieren o no de informe de aceptabilidad, para salvaguardar con ello el orden de prelación. Lo contrario, que es lo que ha hecho E-DISTRIBUCIÓN, no tiene en cuenta que al estar suspendido el procedimiento de las solicitudes preferentes no se puede efectuar cabalmente el estudio específico de las solicitudes posteriores restando capacidad y conduciendo como en el presente caso a la denegación por saturación zonal, como la propia distribuidora reconoce. Con ello, está haciendo la interpretación más restrictiva para el derecho de acceso de las posibles y limitando de forma indebida el derecho de acceso. Además, ha de tenerse en cuenta que la no emisión del informe procede directamente de la aplicación de la normativa reglamentaria, sin que se requiera valoración alguna por parte de REE.

Esta suspensión, aunque la norma no lo especifique por ser innecesario, supone por tanto la suspensión de los plazos de los procedimientos posteriores que puedan verse condicionados de forma análoga a lo que se prevé en el artículo 14.8 del Real Decreto.

Por tanto, E-DISTRIBUCIÓN y cualquier otra distribuidora, cuando el nudo de afección mayoritario de la red de transporte que aparece en su mapa de capacidad esté reservado a concurso (en este sentido dicha indicación es

vinculante porque no puede solicitarse informe de aceptabilidad en otro nudo de la red de transporte y porque las instalaciones entre 1 y 5MW que obtienen acceso y conexión en la red de distribución son comunicadas a REE siempre y solo en dicho nudo) y, como en este caso, se produzca una situación en la que una o varias solicitudes de acceso a su red por más de 5MW que tengan mejor derecho por su fecha de admisión queden suspendidas por la directa aplicación de lo previsto en el artículo 20.1, siendo las mismas fundamentales para la determinación de si hay o no capacidad para las solicitudes posteriores, la distribuidora **deberá igualmente suspender la tramitación de todas las solicitudes posteriores** -con independencia de la capacidad solicitada y siempre que no sea de autoconsumo- puesto que la evaluación de las mismas ha quedado condicionada por la suspensión del procedimiento de aceptabilidad, en los términos previstos en el artículo 20.1 3º párrafo del Real Decreto 1183/2020.

Como consecuencia de lo anterior, el conflicto debe ser parcialmente estimado en tanto que la comunicación denegatoria de E-DISTRIBUCIÓN ha sido precipitada al no tener en cuenta la suspensión de los procedimientos de solicitudes previas y preferentes a la de PGM condicionando la evaluación específica de capacidad de acceso de esta instalación.

CUARTO. Sobre las consecuencias de la estimación parcial del presente conflicto

No obstante la estimación parcial del conflicto en los términos del fundamento jurídico anterior hay que precisar que, en caso de que la instalación de 23 MW con informe de aceptabilidad pendiente lo obtuviera en su momento y en consecuencia se le otorgara permiso de acceso y conexión, la capacidad existente en el nudo de Iznalloz 20 kV sería exclusivamente de 1,2 MW como señala E-DISTRIBUCIÓN.

En este punto hay que señalar que tal capacidad, en su momento, ha de ser ofrecida a PGM como capacidad mínima por tres motivos:

1º Se ha ofrecido por parte de E-DISTRIBUCIÓN a otra solicitud previa 2,7 MW, es decir, menos del umbral mínimo de 4 MW que establece la Resolución para abrir una nueva posición.

2º En consecuencia, no ha quedado acreditado -ni siquiera se ha alegado al respecto- por parte de E-DISTRIBUCIÓN que el margen de capacidad existente de 1,2 MW exija la apertura de una nueva posición.

3º Por tanto, E-DISTRIBUCIÓN no puede aplicar el criterio del umbral mínimo de 4 MW previsto en la Resolución porque el mismo no es un mínimo de potencia para solicitar en 20 kV, sino un mínimo para solicitar la apertura de una nueva posición en 20 kV, lo que no sucede en el presente caso donde se solicita capacidad en las posiciones ya existentes o planificadas de la SET de Iznalloz 20kV, como ha sucedido con la instalación a la que se han otorgado solo 2.7 MW.

Sobre la alternativa planteada en la Memoria Justificativa de posible conexión en Atarfe 20 kV es preciso indicar lo siguiente:

El artículo 6.5 de la Circular 1/2021 establece que la Memoria debe contener:

c) Posibles propuestas alternativas, o mención explícita de la inexistencia de las mismas en el punto solicitado o en otro punto de la red cercano para el que exista capacidad de acceso y viabilidad de conexión, siempre que se observen los criterios para considerar que la instalación es la misma a efectos de los permisos de acceso y conexión solicitados, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional decimocuarta y en el anexo II del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre.

Como bien apunta PGM, esta propuesta alternativa no cumple los mínimos porque es inviable la conexión en Atarfe 20 kV sin mover la instalación más de 10.000 metros. La distancia entre la instalación actual y Atarfe es de 23 km., lo que haría inviable una hipotética conexión desde esta distancia que solo se podría reducir a 13 km. sin que se entendiera legalmente que se trata de una nueva instalación. Por ello, la alternativa ofrecida no cumple formalmente con la exigencia de la Circular 1/2021.

Ahora bien, este incumplimiento de la necesidad de presentar una alternativa no solo no tiene el efecto que pretende PGM, sino el contrario, a saber, que E-DISTRIBUCIÓN debía haber concluido que no había alternativa viable en los términos de la Circular 1/2021.

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

RESUELVE

PRIMERO. Estimar parcialmente el conflicto de acceso a la red de distribución, propiedad de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. planteado por PASCUAL GUEVARA MARTÍNEZ, S.L. en relación con la denegación de acceso para su instalación fotovoltaica denominada Iznalloz con pretensión de conexión en la subestación Iznalloz 20 kV.

SEGUNDO. Dejar sin efecto la correspondiente comunicación denegatoria de la solicitud de PASCUAL GUEVARA MARTÍNEZ, S.L., restaurando la solicitud de acceso y conexión, con la fecha y hora de admisión a los efectos de establecer el orden de prelación reconocida en su momento, quedando suspendido dicho procedimiento hasta que se emita por parte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. el correspondiente informe de aceptabilidad de la solicitud preferente o se produzca un desistimiento de la misma.

TERCERO. Reconocer, en todo caso, el derecho de acceso por 1,2 MW en la subestación Iznalloz 20kV a favor de PASCUAL GUEVARA MARTÍNEZ, S.L. que se podrá hacer efectivo, bien por renuncia de la indicada sociedad a la instalación originalmente solicitada o una vez se determine, con la emisión del informe de aceptabilidad pendiente respecto a la solicitud preferente por 23 MW, la capacidad que puede otorgarse a PASCUAL GUEVARA MARTÍNEZ, S.L.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a los interesados:

PASCUAL GUEVARA MARTÍNEZ, S.L.
E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U.

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.