

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. PLANTEADO POR EDP RENOVABLES ESPAÑA, S.L.U., CON MOTIVO DE LA DENEGACIÓN DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LA INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA “PLANTA SOLAR FOTOVOLTAICA LA DEHESILLA II”, DE 100 MW, CON PUNTO DE CONEXIÓN EN LA SUBESTACIÓN CABRA 400KV (CÓRDOBA).

(CFT/DE/131/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 26 de octubre de 2023

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por EDP RENOVABLES ESPAÑA, S.L.U., 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:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

Con fecha 13 de abril de 2023 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, “CNMC”), escrito de la representación legal de la sociedad EDP RENOVABLES ESPAÑA, S.L.U. (en lo sucesivo, “EDP”), por el que se plantea conflicto de acceso a la red de transporte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. (en adelante, “REE”), con motivo de la denegación del permiso de acceso y conexión a la instalación fotovoltaica “Planta Solar Fotovoltaica La Dehesilla II”, de 100 MW, con punto de conexión en la subestación Cabra 400kV.

La representación legal de EDP exponía en su escrito los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

- El 20 de junio de 2022, EDP presentó solicitud de acceso y conexión para la instalación “Planta Solar Fotovoltaica La Dehesilla II”, de 100 MW, con punto de conexión en la subestación Cabra 400kV.
- En la fecha de presentación de la solicitud, existía una capacidad disponible en el nudo Cabra 400kV de 168 MW.
- En fecha 13 de julio de 2022, REE requirió a EDP para que subsanara su solicitud de acceso y conexión. Ese mismo día, 13 de julio, EDP atendió el requerimiento de subsanación.
- El 8 de agosto de 2022, REE admitió a trámite la solicitud de acceso y conexión.
- El 31 de octubre de 2022, REE suspendió la tramitación de la solicitud por remisión de propuesta previa de otra solicitud de acceso y conexión anterior.
- El 13 de marzo de 2023, REE ha notificado resolución por la que se deniega la solicitud de acceso y conexión para la instalación “Planta Solar Fotovoltaica La Dehesilla II” por falta de capacidad.
- A juicio de EDP, la comunicación de REE no se ajusta a Derecho, puesto que (i) existe una falta de motivación de la denegación, ya que se justifica de forma tan escueta que impide conocer los motivos exactos que fundamentan dicha denegación: no se aportan datos sobre la mejor prelación de otras solicitudes, ni los informes técnicos que justifican la denegación; subsidiariamente, (ii) para el caso de que existieran otras solicitudes de acceso preferentes a la de EDP, se debe otorgar un derecho de acceso preferente sobre la futura capacidad que pudiera aflorar en el nudo Cabra 400kV en compensación por los perjuicios que la actuación de REE ha ocasionado a EDP.

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 expuesto, solicita que se declare que no es conforme a Derecho la comunicación de REE de 13 de marzo de 2023 y se requiera a REE para que, en un plazo de un mes desde la notificación de la resolución del conflicto, atienda la solicitud de acceso y conexión de EDP y se reconozca el derecho de acceso y conexión a la instalación, subsidiariamente, que se otorgue a EDP un derecho de acceso preferente sobre la futura capacidad que pudiera aflorar en la subestación Cabra 400kV.

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

A la vista de la solicitud, la Directora de Energía de la CNMC concluye con la existencia de un conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica y se procedió mediante escrito de 20 de abril de 2023 de la Directora de Energía de la CNMC a comunicar a EDP y REE 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. Asimismo, se dio traslado a REE del escrito presentado por la solicitante, concediéndosele un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar los documentos que estimasen convenientes en relación con el objeto del conflicto.

TERCERO. Alegaciones de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.

Haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 73.1 de la Ley 39/2015, REE presentó escrito en fecha 18 de mayo de 2023, en el que manifiesta que:

- El 20 de junio de 2022, REE publica información sobre la capacidad de acceso disponible y ocupada en los nudos de la red de transporte. La capacidad disponible en el nudo Cabra 400kV para módulos de parque eléctrico (MPE) en ese momento era de 168 MW.
- El 8 de julio de 2022 se recibieron en REE tres solicitudes de acceso y conexión en el nudo Cabra 400kV para las instalaciones “Óleo Solar” de 73 MW, “Ágata” de 51 MW y “Zafiro” de 51 MW. Dichas solicitudes fueron admitidas a trámite sin necesidad de emitir ningún requerimiento de subsanación, por lo que su fecha de prelación temporal es el propio día 8 de julio de 2022. La capacidad de acceso solicitada ascendía a 175 MW, por lo que las solicitudes de acceso posteriores quedaban fuera del margen de capacidad.
- El 31 de octubre de 2022, REE remite propuesta previa de acceso y conexión a la solicitud de “Óleo Solar”. En fecha 14 de diciembre de 2022, REE recibe aceptación de la propuesta previa y el 19 de diciembre de 2022, REE procede a emitir permiso de acceso y conexión.
- El 14 de diciembre de 2022, REE emite la propuesta previa de acceso y conexión para la instalación “Ágata”. Tras su aceptación en fecha 9 de enero de 2023, REE emite los permisos de acceso y conexión en fecha 18 de enero de 2023.
- El 20 de enero de 2023, REE remite propuesta previa de acceso y conexión para la instalación “Zafiro”, ajustada al margen de capacidad disponible en el nudo Cabra 400kV. La aceptación se produjo el 28 de febrero de 2023 y REE emitió el permiso de acceso y conexión el 10 de marzo de 2023.
- En cuanto a la tramitación de la solicitud de EDP, el 20 de junio de 2022, REE recibe la solicitud de acceso y conexión. En fecha 13 de julio de 2022, REE remite a la solicitud un requerimiento de subsanación, que fue atendido en la misma fecha 13 de julio. Por tanto, la solicitud de 20 de junio queda completa en fecha 13 de julio, fecha de prelación temporal a tener en cuenta para la concesión de la capacidad disponible en Cabra 400kV, siendo posterior a las instalaciones “Óleo Solar”, “Ágata” y “Zafiro”.
- A juicio de REE, su actuación ha sido ajustada a Derecho, respetando el principio de prelación temporal en la tramitación de las solicitudes y, en consecuencia, no procede en su opinión la pretensión de EDP relativa a un supuesto derecho de acceso preferente sobre la futura capacidad que pudiera aflorar en el nudo Cabra 400kV, puesto que no se ha producido ningún perjuicio imputable a REE y que deba ser compensado.

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 expuesto, solicita que se dicte resolución por la que se desestime el conflicto de acceso y se confirmen las actuaciones de REE.

CUARTO. Acto de instrucción en el procedimiento

A la vista de las alegaciones formuladas por REE, la Directora de Energía de la CNMC, mediante escrito de 30 de mayo de 2023 y a la vista de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley 39/2015, requirió a REE que aportase toda la documentación presentada en fecha 20 de junio de 2022 por EDP en relación con la solicitud de acceso y conexión de la instalación “Planta Solar Fotovoltaica La Dehesilla II” y la documentación presentada en fecha 13 de julio de 2022 por EDP en cumplimiento del requerimiento de subsanación.

En fecha 22 de junio de 2023, REE atendió el oficio de información practicado y señala que, en referencia a los esquemas unifilares, se observa que en la información aportada el 20 de junio de 2022 por EDP no se incluye la información del recinto de medida ubicado entre la subestación Cabra Promotores 400/30kV (no perteneciente a la red de transporte) – ubicada a 25,32 km de la subestación de REE - y la subestación Cabra 400kV. Tras el requerimiento de subsanación, en el que se indicaba que debía aportarse los unifilares completos de la medida principal a menos de 500 metros del punto frontera con la red de transporte con la información detallada de las características técnicas del aparellaje, EDP subsana la información presentando el esquema unifilar en el que ya se pueden analizar las características de los transformadores de medida incluidos en la instalación de enlace, dado que se trata de documentación necesaria para el análisis físico-técnico que debe ir incluido en la propuesta previa.

QUINTO. Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 30 de junio de 2023, 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.

- El pasado 14 de julio de 2023 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de EDP, en el que, de forma resumida, manifiesta que: (i) REE infringió los principios de objetividad, transparencia y no discriminación que deben guiar su actuación: no es posible considerar correcta la decisión de REE si su actuación ha sido contraria a los indicados principios, puesto que su decisión está lesionando el derecho de acceso de EDP. (ii) Así, REE ha tardado más tiempo en examinar la solicitud de EDP que las tres solicitudes precedentes – 17 días hábiles frente a la unidad de acto; (iii) además, ha aplicado un criterio diferente para decidir la fecha de admisión a trámite de las solicitudes: en el caso de la solicitud

de EDP no ha admitido a trámite la solicitud hasta 20 días hábiles después de que la solicitud hubiera sido subsanada y, en cambio, para las solicitudes formuladas por los otros promotores ha considerado como fecha de admisión a trámite la de la propia presentación de la solicitud. (iv) Si REE hubiera actuado en ambos casos con idéntica diligencia, EDP podría haber subsanado su solicitud antes de que entraran las otras tres solicitudes, en consecuencia, la actuación de REE ha perjudicado a EDP.

- Con fecha 21 de julio de 2023 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de REE, en el que se ratifica en sus alegaciones.

SEXTO. 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.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Existencia de conflicto de acceso a la red de transporte.

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 transporte de energía eléctrica.

Asimismo, en toda la tramitación del presente procedimiento no ha habido debate alguno en relación con la naturaleza de conflicto de acceso del presente expediente.

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 observancia del criterio de prelación temporal y los principios de objetividad y no discriminación en la tramitación de las solicitudes de acceso y conexión.

A la vista de las alegaciones y la documentación que obra en el expediente, los hechos relevantes para la resolución del presente conflicto son los siguientes:

- A fecha 20 de junio de 2022, la capacidad disponible en el nudo Cabra 400kV ascendía a 168 MW.
- En el periodo comprendido entre el propio 20 de junio y el 8 de julio de 2022 se registran en la plataforma de REE cuatro solicitudes por una capacidad total de 275 MW: (i) “Planta Solar Fotovoltaica La Dehesilla II” de 100 MW, (ii) “Óleo Solar” de 73 MW, (iii) “Ágata” de 51 MW y (iv) “Zafiro” de 51 MW.
- La solicitud de acceso y conexión presentada por EDP el 20 de junio de 2022 para la instalación “Planta Solar Fotovoltaica La Dehesilla II” adolecía de deficiencias que tuvieron que ser subsanadas en fecha 13 de julio de 2022, en concreto, no se incluía la información del recinto de medida ubicado entre la subestación Cabra Promotores 400/30kV (no perteneciente a la red de transporte) – ubicada a 25,32 km de la subestación de REE - y la subestación Cabra 400kV.
- Las solicitudes presentadas en fecha 8 de julio de 2022 para las instalaciones “Óleo Solar”, “Ágata” y “Zafiro” estaban completas desde su presentación, como se comprueba en los justificantes de permiso de acceso y conexión de cada una de las solicitudes, en los que se verifica que toda la documentación fue presentada en unidad de acto – folios 137 a 141, 148 a 150 y 161 a 163 del expediente.

Teniendo en cuenta lo anterior, el objeto del presente conflicto se ciñe a evaluar si se ha observado el criterio de prelación temporal en la tramitación de las solicitudes y si, como alega EDP, se han vulnerado los principios de objetividad, transparencia y no discriminación.

Así, por orden de presentación de las solicitudes, la primera solicitud fue presentada el 20 de junio de 2022 por EDP para la instalación “Planta Solar Fotovoltaica La Dehesilla II” de 100 MW. Dicha solicitud, como se ha expuesto, adolecía de deficiencias que hizo preciso requerir la subsanación de la misma. El requerimiento de subsanación se realizó el 13 de julio de 2022, cuando habían

transcurrido 17 días hábiles desde la presentación de la solicitud y, por tanto, dentro del plazo de veinte días hábiles previsto en el artículo 10.2 del RD 1183/2020¹. Ese mismo día, EDP aportó la información requerida y la solicitud quedó completa, por lo que la fecha de admisión a trámite a efectos de prelación temporal de la solicitud es el 13 de julio de 2022.

Con anterioridad a la admisión a trámite de la solicitud de EDP, el 8 de julio de 2022 se registraron en la plataforma de REE otras tres solicitudes de acceso: “Óleo Solar” de 73 MW, “Ágata” de 51 MW y “Zafiro de 51 MW”, cuya fecha de admisión a trámite y, en consecuencia, la fecha a efectos de prelación temporal es el 8 de julio de 2022, ya que las solicitudes estaban completas desde el mismo momento de su presentación.

En consecuencia, por orden de prelación temporal, la solicitud de EDP para la instalación “Planta Solar Fotovoltaica La Dehesilla II” era la cuarta en el listado, agotándose la capacidad de 168 MW disponibles en el nudo Cabra 400kV para módulos de parque eléctrico (MPE) con el ajuste de la instalación “Zafiro” al margen disponible de 44 MW. Lo anterior conduce a declarar que REE ha observado adecuadamente el criterio de prelación temporal en la ordenación de la tramitación de las solicitudes de acceso y conexión.

No obstante, en las alegaciones al trámite de audiencia que realiza EDP en el seno del presente conflicto introduce un nuevo argumento sobre la vulneración de los principios de objetividad, transparencia y no discriminación en la tramitación de las solicitudes. Así, EDP sostiene que si REE hubiera tramitado su solicitud con la misma diligencia que tramitó el resto de solicitudes, la solicitud de EDP hubiera sido la primera del listado y hubiese obtenido acceso para la capacidad solicitada. En particular, EDP considera que REE se demoró diecisiete días hábiles en requerir la subsanación de su solicitud, mientras que admitió a trámite el mismo día de presentación las otras tres solicitudes.

Esta Sala ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la necesidad de que el gestor de la red observe los principios de objetividad y no discriminación en la tramitación de las solicitudes de acceso y conexión y, en particular, en la comunicación de la denegación del acceso, por todas las Resoluciones de 28 de abril y 12 de mayo de 2022 en los asuntos de referencia CFT/DE/226/21 y CFT/DE/240/21.

Ahora bien, la pretensión de EDP no puede atenderse porque no puede aplicarse dicho principio a situaciones diferentes. Su solicitud estaba incompleta al contrario que la de los restantes promotores.

Lo que ahora plantea es la hipótesis de que, si REE les hubiera requerido antes, les hubiera dado tiempo a subsanar manteniendo la prelación. De ello, deriva que han sido perjudicados y tratados de forma discriminatoria.

¹ Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.

Lo que EDP está exigiendo, en última instancia, es que REE analice las solicitudes, en particular la suya, no en el plazo máximo de veinte días hábiles que le otorga la normativa vigente, sino en un plazo menor -a dilucidar en cada caso, lo que por sí es contrario al principio de objetividad y no discriminación- para que quienes han presentado una solicitud incompleta no pierdan su puesto en el orden de prelación pues de no hacerlo así, estaría generando un perjuicio al promotor.

Lógicamente esta hipótesis no tiene sentido jurídico. La norma establece un plazo máximo que es el único al que está sometida REE para, en su caso, requerir subsanación. Por tanto, es jurídicamente irrelevante si se analiza en el primer día o en el último. Del hecho de que haberlo evaluado el primer día hubiera cambiado se genere un perjuicio es una mera hipótesis de lo que habría podido suceder, no de lo que ha sucedido y, por tanto, no puede ser tenido en cuenta.

Finalmente, EDP parte de un error conceptual que es preciso aclarar. El hecho de que las tres solicitudes posteriores tengan fecha de admisión del mismo día en que se presentaron no significa que fueran evaluadas en relación a si requerían o no de subsanación ese mismo día y, por tanto, con más celeridad que la de EDP.

La fecha en que fueron evaluadas no consta en el expediente y no lo hace porque es innecesaria. Desde el mismo momento en que las solicitudes estaban completas, al contrario que la de EDP, la norma reglamentaria determina (no REE) que la fecha de admisión es la de presentación de la solicitud completa y el pretendido trato discriminatorio no existe al tratarse de situaciones fácticas (solicitud completa frente a solicitud incompleta) diferentes.

Por todo lo anterior, debe concluirse que REE no ha vulnerado los principios de objetividad y no discriminación en la tramitación de la solicitud de EDP, debiendo confirmarse las actuaciones y desestimarse el presente conflicto.

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

RESUELVE

ÚNICO. Desestimar el conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. planteado por la sociedad EDP RENOVABLES ESPAÑA, S.L.U. con motivo de la denegación del permiso de acceso y conexión a la instalación fotovoltaica “Planta Solar Fotovoltaica La Dehesilla II”, de 100 MW, con punto de conexión en la subestación Cabra 400kV.

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

EDP RENOVABLES ESPAÑA, S.L.U.

RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.

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.