

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN PLANTEADO POR PELAYO ENERGÍAS RENOVABLES S.L. CON MOTIVO DE LA DENEGACIÓN POR PARTE DE I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A. DEL ACCESO A SUS INSTALACIONES FOTOVOLTAICAS CON PRETENSIÓN DE CONEXIÓN EN LA SUBESTACIÓN DE ZARATÁN 45 kV.

(CFT/DE/266/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep María Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 22 de febrero de 2024

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por PELAYO ENERGÍAS RENOVABLES, 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:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

El 18 de julio de 2023 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de la representación legal de la sociedad PELAYO ENERGÍAS RENOVABLES, S.L. (en adelante, PELAYO) por el que se planteaba conflicto de acceso a la red de distribución titularidad de I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A. (en adelante, I-DE) con motivo

de la denegación del acceso a su instalación fotovoltaica con pretensión de conexión en la subestación Zaratán 45 kV.

PELAYO expone los siguientes hechos:

-Que el 28 de febrero de 2023 solicitó acceso a I-DE para la instalación “FV EL COLORIN” de 12 MW.

-Que el 5 de mayo de 2023 I-DE comunicó que el nudo de afección en transporte Zaratán 220 kV está en concurso y que REE no emitirá informe de aceptabilidad hasta su resolución.

-Que el 8 de mayo de 2023 PELAYO solicitó una aceptación parcial del derecho de acceso para 4,9 MW, capacidad que no requiere solicitud de informe de aceptabilidad.

-Que I-DE exigió ante la nueva pretensión un nuevo anteproyecto que fue remitido el 12 de mayo de 2023.

-Que el 19 de junio de 2023 PELAYO presentó la adecuada constitución de la garantía depositada para una instalación de 4,9 MW.

-Que el 26 de junio de 2023 I-DE vuelve a comunicar que el nudo de afección en transporte está en concurso y que, por lo tanto, REE no va a emitir informe de aceptabilidad.

-Que, con misma fecha de 26 de junio de 2023, PELAYO volvió a solicitar derecho de acceso de 4,9 MW para la instalación fotovoltaica EL COLORIN, sin que I-DE contestara la solicitud cursada.

Expuestos los hechos resumidos, PELAYO solicita que se estime el presente conflicto y que se reconozca el derecho de acceso a la instalación EL COLORÍN de 4,9 MW en el punto de conexión solicitado: Zaratán 45 kV.

SEGUNDO. Comunicación de inicio

Mediante escritos de 11 de octubre de 2023, la Directora de Energía de la CNMC comunicó a los interesados el inicio del procedimiento administrativo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, confiriéndole a I-DE un plazo de diez días para formular alegaciones y/o aportar los documentos que estimase convenientes, así como aportar una serie de documentos para poder evaluar si la denegación de capacidad ha sido correcta o no.

TERCERO. Alegaciones de I-DE

Con fecha 7 de noviembre de 2023 tiene entrada en el Registro de la CNMC escrito de I-DE realizando alegaciones en el expediente y aportando la documentación requerida, que se resumen a continuación:

-Que el 28 de febrero de 2023 PELAYO solicitó acceso a la red de I-DE para la conexión de la instalación denominada EL COLORÍN de 12 MW. Que, al tratarse de una instalación de más de 5 MW, I-DE solicitó informe de aceptabilidad a REE que fue atendido el 4 de mayo de 2023 indicando que la solicitud quedaba suspendida por estar el nudo de afección (ZARATAN 220 kV) en concurso.

-Que el 8 de mayo de 2023 PELAYO solicitó de nuevo el acceso para la instalación reduciendo su potencia a 4,9 MW. El 20 de junio de 2023 PELAYO presentó la documentación correspondiente a la nueva solicitud.

-Que el 23 de junio de 2023 I-DE procede a cancelar la solicitud de aceptabilidad cursada a REE y a indicar al promotor que su expediente queda en suspenso por encontrarse en situación de concurso el nudo de ZARATÁN 220 kV.

-Que la capacidad del nudo ZARATÁN 45 kV sería de 3,64 MW lo que comporta una denegación parcial que queda reservada para PELAYO y en suspenso hasta la resolución del concurso del nudo.

Finalmente, I-DE adjunta el listado de solicitudes de acceso y conexión recibidas en el nudo objeto de conflicto e indica que se ha concedido acceso a cuatro instalaciones de autoconsumo conectadas a una tensión inferior a 1 kV.

Por todo ello, la distribuidora solicita la desestimación de la reclamación interpuesta por PELAYO al estimar que en el presente caso concurre un supuesto de falta de capacidad de la red de distribución.

CUARTO. Trámite de audiencia

Mediante escritos de fecha de 20 de noviembre de 2023, se otorgó a los interesados el correspondiente trámite de audiencia 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 24 de noviembre de 2023 tuvo entrada escrito de PELAYO en el que alega básicamente:

-Que la distribuidora ha admitido solicitudes de acceso cuando la capacidad disponible era nula, según los mapas de capacidad de I-DE y que PELAYO únicamente solicitó el acceso cuando se publicó capacidad disponible mayor a cero. Que la instalación FV EL COLORÍN tiene reserva de capacidad disponible de 3,64 MW y solicita la propuesta previa de la capacidad total disponibles para que pueda ser aceptada por PELAYO.

I-DE no ha formulado alegaciones en el marco del trámite de audiencia.

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.

II. 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.

Al respecto no ha habido debate alguno entre las partes del presente conflicto.

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 las solicitudes en nudos cuya capacidad publicada por las distribuidoras es 0*

Alega el promotor, en el trámite de audiencia, que la distribuidora ha admitido solicitudes de otros generadores en nudos cuya capacidad publicada era cero (0*) y, añade, que PELAYO únicamente solicitó el acceso una vez fue publicada una capacidad disponible superior a cero.

Esta cuestión ya ha sido resuelta por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, entre otras, en la Resolución de conflicto CFT/DE/229/21. En esta Resolución, en síntesis, se indica que: “(...) Siendo normativamente correcto, es excepcional permitir el otorgamiento de capacidad en nudos donde no existe capacidad según los criterios del Anexo I, lo que obliga a una evaluación más intensa para minimizar los riesgos apuntados de lo que es una excepción a la regla general de que no hay capacidad si se incumplen uno solo de los criterios del Anexo I.

Es obvio que, al depender la aceptación de la solicitud de la evaluación de unos refuerzos de la red, aquélla no puede realizarse (ni controlarse) al amparo de los criterios del Anexo I y de las Especificaciones de Detalle, al tiempo que el procedimiento de acceso y conexión pasa de ser un procedimiento general resuelto por la evaluación conforme a los criterios citados a un procedimiento específico en el que lo relevante es la posibilidad de integración de la instalación concreta que se promueve mediante unos refuerzos según valoración ad hoc del gestor de la red de distribución. Con ello, el criterio general de otorgamiento según orden de prelación puede verse modificado en tanto que una instalación prioritaria puede ver denegada su solicitud y una posterior, puede obtenerla, en atención a las concretas circunstancias de cada una de ellas.

En última instancia, el solicitante de acceso debe ser consciente de que cualquier solicitud efectuada en uno de estos nudos supone solicitar acceso donde no hay capacidad de conformidad con los criterios técnicos para evaluar la capacidad contemplados en el Anexo I y que la discrecionalidad del gestor de la red de distribución para evaluar la viabilidad de los refuerzos aumenta.

Siendo cierto que el gestor efectúa una interpretación favorable al derecho de acceso de la normativa reglamentaria, que permite, incluso la aceptación de solicitudes en nudos o líneas carentes, de forma directa, de capacidad, no lo es menos que dicha actuación debe respetar íntegramente el derecho de acceso en el sentido de que la evaluación individualizada de la viabilidad de los refuerzos debe cumplir unos estándares de motivación necesariamente superiores y no concretarse en unas meras afirmaciones, carentes de respaldo. Quién establece voluntariamente unos criterios al margen de los de la Circular 1/2021 debe responsabilizarse de que su aplicación sea objetiva, transparente y no

discriminatoria, sin que el hecho de que esta actuación favorezca la integración de más capacidad -lógicamente si fuera restrictiva sería contraria a la normativa- suponga una justificación para una menor motivación, sino todo lo contrario puesto que está estableciendo un régimen especial de acceso más allá de los límites de la Circular 1/2021 y las Especificaciones de Detalle, cuyo único amparo normativo se basa en la voluntad de integrar más capacidad.

Por lo expuesto, si bien con carácter excepcional y cumpliendo unos estándares de motivación superior -que, en cualquier caso, afectan a supuestos que no son objeto del presente procedimiento- resulta viable el otorgamiento de capacidad por parte de los distribuidores a promotores que hubieran solicitado el acceso en condiciones de publicidad 0* y, por consiguiente, no cabe apreciar vulneración del artículo 8 del Real Decreto 1183/2000.

CUARTO. Sobre la suspensión de la tramitación de la solicitud por la supuesta afección al nudo de transporte

Inicialmente el promotor cursó solicitud de acceso a la red de distribución para la conexión de una instalación fotovoltaica cuya potencia era superior a 5 MW (12 MW). Así, de conformidad con lo regulado en el artículo 11.2 del Reglamento, el distribuidor solicitó informe de aceptabilidad al gestor de la red aguas arriba, en este caso REE, dada la afección de la solicitud al nudo de ZARATAN 220 kV. REE notificó -correctamente- al distribuidor que la elaboración del informe de aceptabilidad y el procedimiento correspondiente quedaba suspendido hasta la resolución del concurso de capacidad que afecta al nudo ZARATAN 220 kV.

Posteriormente, el 8 de mayo de 2023, a la vista de la comunicación de REE y considerando las exigencias normativas derivadas de la potencia de la solicitud inicial (superior a 5 MW), PELAYO modificó su solicitud de acceso a distribución -redujo la potencia de acceso de 12 MW a 4,9 MW- a un umbral que, de conformidad con la normativa, ya no comporta necesidad de solicitud de informe de aceptabilidad y cuya tramitación ya no se ve afectada por la situación jurídica del nudo de transporte ZARATAN 220 kV.

El distribuidor, ante solicitud cursada, parece indicar -de manera informal- al promotor que, a pesar de la reducción de la potencia de acceso a 4,9 MW, la potencia instalada sigue siendo superior al umbral normativo y, por consiguiente, estima que la afección a transporte (con el efecto de suspensión en la tramitación ya indicado) se encuentra en vigor. Así se lo hace saber, a través de conversación telemática mantenida el 12 de mayo de 2023 (Folio 7 del expediente administrativo):

Hola buenos días. No os estamos discriminando y sí que aceptamos la potencia parcia de 4,945MW. Lo que Solicitamos, en la conversación anterior, para poder realizar ese cambio de potencia solicita , es una modificación del proyecto, donde quede reflejado que la potencia instalada es de 4,945MW. Una vez recibido el proyecto modificado, se procederá a realizar el cambio de potencia en el expediente. No es necesario la modificación del Aval. Un saludo

12/05/2023 08:21

Atendiendo a la solicitud, se ha adjuntado al expediente Anteproyecto en el que se reduce la potencia instalada de la fotovoltaica EL COLORIN de 12.210 kW a 4.945 kW. A vuestra disposición, un saludo.

12/05/2023 13:58

A resultas de la advertencia formulada el 12 de mayo de 2013 por el distribuidor, con fecha 19 de junio de 2023 el promotor aportó al expediente la resolución del órgano competente de la Administración en la que se declara la adecuada constitución de la garantía para una potencia de 4,9 MW.

Así, en sus alegaciones el distribuidor corrobora lo indicado por el promotor manifestando que: "(...) no es hasta el 20 de junio de 2023, cuando "PELAYO" completa la documentación para poder continuar con la solicitud de reducción de potencia aportando el documento emitido por la Administración de validez de la garantía". Esto es, según manifiesta I-DE, el 20 de junio de 2023 el promotor había presentado correctamente toda la documentación para tramitar su solicitud.

Sin embargo, tres días más tarde, mediante documento fechado el 23 de junio de 2023 (Folios 4 y 5 del expediente administrativo) la distribuidora, sin aludir en ningún momento a la potencia instalada de la instalación -sí se alude a la potencia de acceso, en dos ocasiones- informa al solicitante que la solicitud de acceso tiene afección al nudo de ZARATÁN 220 kV y que, como consecuencia de la situación jurídica del nudo, el promotor puede desistir de su solicitud o quedar a la espera de la resolución del concurso que afecta al nudo.

Por todo lo expuesto, concurren en el presente procedimiento dos solicitudes de acceso, a saber: **(i)** la correspondiente a la solicitud inicial de 12 MW y **(ii)** la posterior modificación a 4,9 MW. Respecto a la primera de las solicitudes, no procede formular mayor consideración. La tramitación tanto del distribuidor como de REE se ajustan plenamente a la normativa. Así, de conformidad con el artículo 11.2 del Real Decreto 1183/2020, el distribuidor cursó solicitud de informe de aceptabilidad al gestor de la red aguas arriba. Una vez el gestor (REE) informó acerca de la situación jurídica del nudo (pendiente de la celebración del concurso de capacidad), I-DE dio traslado del expediente al solicitante.

Sin embargo, en la tramitación de la modificación de la solicitud -derivada de la decisión del promotor de reducir a 4,9 MW la solicitud- la actuación del distribuidor sí que merece reproche jurídico.

I-DE sostiene ahora en sus alegaciones que la modificación de la solicitud de acceso del promotor sigue estando por encima del umbral de 5 MW (ya que considera la potencia instalada y no la de acceso) y que, por consiguiente, es preceptivo el informe de aceptabilidad de REE dada la afección de la solicitud al nudo de ZARATAN 220 kV. Sin embargo, existen elementos contradictorios entre sus vigentes alegaciones y su forma de proceder.

En primer término, el distribuidor parece entender que la potencia a considerar, a efectos de valorar el umbral de 5 MW, es la potencia instalada y no la potencia de acceso. Efectivamente, como ya se ha indicado, mediante comunicación telemática con el solicitante, el 12 de mayo de 2023 el distribuidor requiere al promotor que para poder realizar el cambio se presente una “modificación del proyecto, donde quede reflejado que la potencia instalada es de 4,9 MW”. Tanto la alusión a la disposición como el requerimiento cursado son correctos.

Ahora bien, tras esa solicitud -que el promotor afirma haber subsanado con la presentación de un nuevo anteproyecto- el distribuidor se limita, a través del citado informe de fecha 23 de junio de 2023, a rechazar la pretensión del promotor, sin aludir en ningún momento a la consideración de potencia instalada (Folios 42 y 43 del expediente administrativo) que soportaría en teoría su denegación. Es más, las únicas alusiones a la potencia en el documento se refieren a la capacidad de acceso solicitada. Ahonda I-DE en su contradicción al manifestar en sus alegaciones que el 20 de junio de 2023 (tres días antes de la denegación) el promotor completó la documentación para poder continuar el expediente. Es decir, no es viable continuar con la tramitación del expediente si existe un condicionamiento normativo, como es la existencia de un umbral, que determina una tramitación distinta según el caso.

En segundo lugar, resulta contradictorio que el distribuidor -que el 23 de junio de 2023 ofrece al promotor desistir de su solicitud o esperar a la resolución del concurso de capacidad- haya realizado el estudio individual de capacidad de la solicitud del promotor concluyendo que, en condiciones de disponibilidad total, la capacidad disponible en el nudo de ZARATAN 45 kV es 3,64 MW.

Esto es, de la misma forma que cuando el solicitante demandó acceso para 12 MW (solicitud superior a 5 MW) no realizó informe individualizado de la capacidad alguno y se limitó a cursar -correctamente- el informe de aceptabilidad de REE, no se comprende la razón por la que ante el mismo umbral procedería de forma distinta.

En tercer lugar, vuelve a ser contradictorio con lo manifestado en sus alegaciones que I-DE ahora, sin que el promotor haya manifestado nada al respecto, haya decidido reservar una capacidad (3,64 MW) a la espera de la resolución del concurso del nudo ZARATAN 220 kV cuando constan solicitudes

de acceso (Folios 44 a 46 del expediente administrativo) posteriores al nudo de ZARATAN 45 kV inferiores a 5 MW.

Por tanto, resulta palmario que la pretensión del solicitante al modificar la potencia no era otra que prescindir del informe de aceptabilidad de REE reduciendo la solicitud a una capacidad de acceso inferior a 5 MW -extremo que la distribuidora conocía sin lugar a duda- y que la capacidad disponible en el nudo resulta ser aún inferior a los 4,9 MW solicitados por el promotor. Es decir, ni la capacidad solicitada de acceso ni la capacidad disponible han generado ni generan afección técnica o normativa en el nudo de ZARATÁN 220 kV por lo que la vigente exigencia del distribuidor no fue debidamente notificada al promotor en el curso del procedimiento y no puede esgrimirse ahora, en el marco del presente procedimiento, como razón para, de facto, denegar el acceso.

Por todo lo expuesto y considerando la manifiesta voluntad del promotor, que la capacidad disponible en el nudo ya ha sido objeto de análisis por parte del distribuidor, que -en modo alguno- la solicitud genera afección al nudo aguas arriba, y que la vigente observancia de la potencia instalada -alegada en el marco del presente procedimiento- no resultó debidamente notificada al promotor cuando era un elemento subsanable, procede reconocer el derecho al promotor a la elaboración de la propuesta previa de acceso y conexión por los 3,64 MW disponibles en el nudo de ZARATAN 45 kV sin necesidad de esperar a la resolución del concurso del nudo de ZARATAN 220 kV.

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

RESUELVE

PRIMERO. Estimar el conflicto de acceso a la red de distribución interpuesto por PELAYO ENERGÍAS RENOVABLES, S.L. con motivo de la denegación del acceso a su instalación FV EL COLORÍN con pretensión de conexión en la subestación ZARATAN 45 kV.

SEGUNDO. Instar a I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A. a que remita a PELAYO ENERGÍAS RENOVABLES, S.L. la propuesta previa de acceso y conexión para una capacidad de 3,64 MW.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a la interesada:

PELAYO ENERGÍAS RENOVABLES, S.L.

I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, 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.