



Comisión
Nacional
de Energía

**Resolución en el procedimiento de
conflicto de acceso a la red de
distribución C.A.T.R. 13/2005 instado
por la Empresa de Energía Eólica y
Renovables, S.L. frente a Iberdrola
Distribución Eléctrica, S.A.**

9 de febrero de 2006

Resolución en el procedimiento de conflicto de acceso a la red de distribución C.A.T.R. 13/2005 instado por la Empresa de Energía Eólica y Renovables, S.L. frente a Iberdrola Distribución Eléctrica, S.A.

ANTECEDENTES DE HECHO

- I. Con fecha 15 de septiembre de 2005 la mercantil **Empresa de Energía Eólica y Renovables, S.L.** (en adelante EEER) presenta escrito en la Subdelegación del Gobierno en Burgos, con entrada el 26 de septiembre de 2005 en el registro de la Comisión Nacional de Energía (en adelante CNE), por el que se solicita a este Organismo la resolución de un conflicto de acceso suscitado entre dicha sociedad e **Iberdrola Distribución Eléctrica, S.A.** (en adelante IBERDROLA).

De acuerdo con el citado escrito y documentación anexa, EEER es un promotor de instalaciones de generación en régimen especial que pretende instalar una planta fotovoltaica de 990 kW de potencia en la localidad de Celada de la Torre, en el término municipal del Valle de las Navas (Burgos), y su conexión en el centro de transformación de la citada localidad, que es propiedad de IBERDROLA. En el mencionado escrito se señala que con fecha 19 de Julio de 2005, EEER solicitó a IBERDOLA acceso a la red de distribución de dicha instalación de generación mediante su conexión al mencionado centro de transformación. Con fecha 16 de Agosto de 2005, según el mencionado escrito, IBERDROLA deniega el acceso en baja tensión, por motivos de capacidad, y no informa del punto de conexión en media tensión, rediriéndole a la Dirección General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León, comunicándolo mediante *“un escrito tipo, idéntico para todas las solicitudes de diversos puntos de conexión realizadas por esta empresa, con lo que consideramos que no se ha estudiado cada solicitud con detenimiento ... y no se nos informa de ninguna de las características de la red en los puntos en los que solicitamos conexión o posibles alternativas”*. Añade el escrito que por la potencia de la instalación en ningún momento se puede considerar que se solicita punto de conexión en baja tensión, considerándose que

por falta de información se deniega también el acceso a la red de media tensión, que no está motivado ni documentado, por lo que plantea ante la CNE conflicto de acceso. Dicho escrito está acompañado de dos anexos:

1.- La mencionada comunicación de IBERDOLA, en la que se deniega el acceso a la red de baja tensión por falta de capacidad en sus proximidades, advirtiendo que el acceso se deberá realizar en líneas de media o alta tensión (MT/AT) *“en un punto a definir posteriormente”*. Asimismo, IBERDOLA recomienda que se dirija a la mencionada Dirección General para solicitar *“el régimen especial de las instalaciones interesadas”*. Por último, después de hacer una referencia al principio de *“inexistencia de reserva de capacidad”* establecido en el artículo 60.3 del Real Decreto 1995/200, de 1 de diciembre, señala que *“a priori no se puede fijar un límite máximo admisible de evacuación en una línea de distribución y que éste se establecerá en la medida que se vayan recibiendo las correspondientes solicitudes de acceso”*, para terminar instando a la necesidad de alcanzar un consenso entre los distintos promotores que tuvieran acceso concedido a dicha línea, si la energía evacuada fuera superior a la capacidad máxima admisible de la línea.

2.- La mencionada solicitud de EEER a IBERDOLA del punto de conexión para la instalación fotovoltaica descrita. En dicha solicitud se incluyen las características técnicas de la instalación de generación y evacuación, el diagrama unifilar y, según mencionan, un plano de ubicación.

- II. Con fecha 20 de octubre de 2005, el Consejo de Administración de la CNE, acuerda tramitar el escrito de entrada el 26 de septiembre de 2005 de EEER como conflicto de acceso, designado como órgano instructor del expediente a la Subdirección de Regímenes Especiales, lo que es notificado tanto a EEER, que insta la actuación de la CNE y promueve con ello el presente expediente, como a IBERDOLA, para que pueda formular alegaciones. En dichas notificaciones se hace constar, además, el procedimiento a seguir y los efectos del silencio administrativo, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y con referencia expresa, en cuanto al efecto del silencio administrativo, al efecto negativo del mismo, así como que el plazo máximo para resolver es de tres meses desde la fecha de presentación

del escrito de EEER, todo ello de conformidad con la Disposición Adicional Quinta del Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la CNE, en la redacción dada por la Disposición Adicional Octava del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre. Por último, se notificó también dicho Acuerdo a la Junta de Castilla y León, solicitándose el informe preceptivo establecido en el artículo 15 apartado 3 del Real decreto 1339/1999, de 31 de julio.

III. Con fecha 21 de noviembre de 2005 tiene entrada en la CNE escrito de la empresa IBERDROLA con las alegaciones siguientes:

1.- Inexistencia de conflicto de acceso/conexión a la red de distribución, e inexistencia de negativa de la empresa distribuidora a la conexión en media tensión. IBERDROLA insiste que no deniega el punto de conexión, sino que cumple *“el criterio establecido en esta materia por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Castilla y León”*, en escrito remitido a IBERDROLA el 30 de septiembre de 1999, (cuya copia se adjunta). En el mencionado escrito de la citada Dirección General se señala que *“ante el incremento sustancial que se viene observando de solicitudes de puntos de conexión, fundamentalmente en el área técnica de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir del viento (parques eólicos), se estima necesario ... armonizar los criterios que pudieran aplicarse a la hora de resolver las solicitudes, tanto por parte de las empresas distribuidoras y transportistas, como por la Junta de Castilla y León.”* . En este sentido plantea que *“dada la saturación existente en determinadas áreas geográficas de Castilla y León, de solicitudes de puntos de conexión, se estima que previamente a la Resolución de otorgamiento de la condición de instalación acogida al régimen especial, debe comprobarse por la Administración, la viabilidad técnica del punto de conexión a la red, de la instalación proyectada”*. Para finalizar señalando que *“como medida transitoria... se solicita a las empresas distribuidoras y transportistas con implantación en Castilla y León, que no asignen puntos de conexión sin que previamente se compruebe que la instalación generadora posee la condición de instalación de producción de régimen especial, otorgada por Resolución de esta Dirección General. No obstante, cualquier problema que pudiera presentarse, cuyo tratamiento pudiera verse afectado por esta norma, no existe inconveniente en ser tratado puntualmente, en aras de solucionar cualquier petición o reclamación que se plantee sobre esta materia”*.

2.- Procedencia del archivo del expediente por la inexistencia de conflicto. IBERDROLA insiste en que no hay denegación, sino cumplimiento del requisito exigido por la Administración de Industria autonómica, por lo que una vez cumplido se otorgará el correspondiente punto de conexión en media tensión. Además argumenta que la mercantil reclamante es plenamente concedora del reseñado criterio de la Administración de Industria autonómica, como acredita con un escrito de contestación de fecha 27 de mayo de 2004 (que se adjunta) ante una solicitud de conexión de un parque eólico.

IV. Con fecha 22 de noviembre de 2005 tiene entrada en la CNE informe preceptivo establecido en el artículo 15 apartado 3 del Real Decreto 1339/1999, emitido por la actual Dirección General de Energía y Minas de la Junta de Castilla y León. El citado Centro Directivo señala en primer lugar que la normativa vigente relativa a la conexión (Orden de 5 de septiembre de 1985) *“no se adecua ... con las necesidades actuales concretas”*. Continúa señalando que *“ni la Administración, ni la empresa distribuidora conocen siempre todas las solicitudes de punto de conexión que concurren en una zona concreta de la red, ... ya que hay solicitudes presentadas en diversas instancias: empresa distribuidora, servicios territoriales de Industria, Comercio y Turismo y Dirección General de Energía y Minas”*, es por lo que por *“esta Administración se han recomendado una serie de orientaciones a las empresas distribuidoras, con el fin de ordenar y canalizar adecuadamente la ingente cantidad de solicitudes presentadas”*. Sin perjuicio de lo anterior, señala a continuación dentro del procedimiento vigente para la conexión que *“las empresas distribuidoras, en el supuesto de que estimen que no existen problemas en informar sobre las solicitudes de punto de conexión, deben contestar a las peticiones practicadas. En el supuesto de concurrir alguna problemática: falta de capacidad en la red, concurrencia de otras solicitudes con exceso de potencia a verter, incidencias sobre calidad del suministro... pueden optar por informar al solicitante de que se dirija a la Administración, para que analice y conteste su solicitud, a la vista de las problemáticas posibles”*. En este sentido, indica que *“el solicitante, en caso de presentar un expediente de inscripción previa ... no tiene que aportar el informe de la empresa distribuidora sobre el punto de conexión, puesto que esta gestión la realizará la propia Administración, de oficio, ante la citada empresa distribuidora”*.

Por último añade textualmente que, de esta forma *“la capacidad de evacuación existente será ordenada por la Administración de acuerdo con el riguroso orden de entrada en las*

solicitudes, previos los estudios y comprobaciones oportunas, pues no es aplicable en la práctica el punto 3, del artículo 60, del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, sobre reserva de capacidad. Esta Administración ha optado por aplicar el criterio de otorgar reservas de capacidad, en tanto estén en vigor las resoluciones dictadas por esta Dirección General de otorgamiento del régimen especial, pues no es planteable, hoy día, el compartir limitaciones en la evacuación de energía por instalaciones de esta tipología”.

La Junta finalmente concluye que *“la actuación de la empresa IBERDOLA parece que no lesiona los intereses del solicitante, pues éste puede dirigirse directamente a la Junta de Castilla y León solicitando el régimen especial, en el supuesto de no obtener respuesta a su petición de solicitud de punto de conexión a la empresa distribuidora IBERDOLA. De esta forma la respuesta que se obtenga a su petición de punto de conexión habrá sido coordinada entre la Administración y la empresa distribuidora”.*

V. Con fecha 13 de diciembre de 2005, se pone de manifiesto el expediente a las partes interesadas por término de diez días desde su recepción, en cumplimiento del trámite de Audiencia previsto en el artículo 84 de la Ley 30/1992.

VI. Con fecha 23 de diciembre de 2005 tiene entrada en la CNE el correspondiente escrito de IBERDOLA, por el que esta empresa manifiesta lo siguiente:

1.- Ratificación de lo ya alegado en su escrito de entrada el 21 de noviembre de 2005, referente a la inexistencia de conflicto de acceso/conexión a la red de distribución, y a la negativa de la empresa distribuidora a la conexión a la red de media tensión.

2.- La Junta de Castilla y León confirma lo ya acreditado por IBERDOLA, cuando señala en sus conclusiones que *“la actuación de la empresa IBERDOLA parece que no lesiona los intereses del solicitante, pues éste puede dirigirse directamente a la Junta de Castilla y León solicitando el régimen especial, en el supuesto de no obtener respuesta a su petición de solicitud de punto de conexión a la empresa distribuidora IBERDOLA”.*

3.- Reiteración en la procedencia del archivo del procedimiento de conflicto de acceso/conexión por el pleno conocimiento de la mercantil reclamante del criterio establecido en esta materia por la Administración de Industria autonómica.

VII. Con fecha 24 de diciembre de 2005, la empresa EEER presenta un escrito en la Subdelegación del Gobierno en Burgos, donde realiza las siguientes alegaciones:

1.- No comparte, por considerarlo fuera de lugar, lo manifestado por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Castilla y León sobre que *“ni la Administración, ni las empresas distribuidoras conocen las solicitudes presentadas en sus propios registros, cuando el motivo de conflicto se refiere a un acceso a red para evacuar energía generada en régimen especial”*.

2.- Considera nula de pleno derecho por el principio de jerarquía normativa la instrucción de la mencionada Dirección General de 30 de septiembre de 1999, ya que contraviene la normativa básica de acceso a la red establecida en el Real Decreto 1955/2000.

3.- Considera que si bien dicha Dirección General señala que *“las empresas distribuidoras, en el supuesto de que estimen que no existen problemas en informar sobre las solicitudes de punto de conexión, deben contestar a las peticiones practicadas”*, en todas las solicitudes de acceso presentadas por EEER a IBERDROLA, para potencias superiores a 100 kW y de diferente naturaleza (eólica, solar, termoeléctrica...) *“han sido contestadas de similar forma y contenido, remitiéndonos a la solicitud de inscripción previa en el Régimen Especial de Productores de Energía Eléctrica (R.E.P.E.), sin justificar el tipo de problemática de conexión”*.

4.- Por otra parte EEER entiende que lo señalado por la Dirección General, respecto a que el solicitante no tiene que aportar el informe de la empresa distribuidora sobre el punto de conexión, ya que esta gestión la realizará la propia Administración de oficio, *“contradice la normativa básica aplicable”* y, a su vez, es contrario a lo que dicha Dirección General *“exige en el formulario que dispensa para la inscripción en el R.E.P.E. (documento adjuntado al presente escrito de alegaciones), obligando a la inclusión de un informe sobre el punto de conexión emitido por la compañía distribuidora”*. Finalmente, señala que de las numerosas experiencias documentales en los últimos tres años de solicitudes de inscripción en el R.E.P.E., dentro del grupo de generación eólica, nunca *“se nos ha comunicado el número de referencia de inscripción previa admitida por la Dirección General de Industria, Energía y Minas”*.

La empresa EEER concluye señalando que “*se demuestra que se infringe los procedimientos establecidos en el RD 1955/2000 para el acceso a red*”, ya que “*se exige la condición previa de inscripción en el R.E.P.E., que a su vez requiere el obligado informe de conexión de la compañía eléctrica, creándose indefensión absoluta hacia las empresas solicitantes*”.

- VIII.** El Consejo de Administración de la CNE, previo estudio del expediente, analizada la normativa aplicable así como los escritos de alegaciones y argumentos de ambas partes según la documentación presentada, ha procedido, en su sesión del día XX de XXXX de 2006, a adoptar la presente Resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

FUNDAMENTOS JURÍDICO-PROCESALES

I. Existencia de conflicto de acceso a las redes de distribución

El procedimiento de acceso a las redes, en este caso a las redes de distribución, está desarrollado con carácter general en el artículo 62 del Real Decreto 1955/2000. En él se establece no sólo los distintos hitos del procedimiento, sino también los plazos de los mismos. Así, ante una solicitud de acceso a las redes de distribución, el gestor de las mismas deberá informar al solicitante, en el plazo máximo de diez días, de cualquier anomalía o error que exista en la información remitida. Éste, a su vez, dispondrá de un plazo máximo de diez días para subsanar las referidas anomalías o errores. Tras ello, el gestor de la red de distribución deberá comunicar en el plazo máximo de quince días sobre la capacidad suficiente de la red de distribución en el punto de conexión solicitado. Cuando no se disponga de “*la capacidad necesaria*”, cuya justificación se deberá exclusivamente a criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros, el gestor de la red de distribución podrá denegar la solicitud de acceso, denegación que deberá quedar suficientemente justificada y contendrá propuestas alternativas de acceso en otro punto de conexión o de realización, si ello fuera posible, de los refuerzos necesarios en la red de distribución de la zona para eliminar la restricción de acceso. A petición de cualquiera de las partes afectadas, la CNE resolverá los posibles conflictos que pudieran

plantearse en relación con el derecho de acceso, así como con las denegaciones del mismo emitidas por los gestores de las redes de distribución.

Por su parte, en la normativa específica de la producción en régimen especial se desarrollan en el artículo 18 del Real Decreto 436/2004 los derechos de estos productores, entre los que se encuentran el conectar en paralelo su grupo o grupos generadores a la red de la compañía distribuidora o de transporte, así como el de transferir al sistema su producción o excedentes de energía eléctrica, siempre que técnicamente sea posible su absorción por la red. Asimismo, en la Disposición Transitoria tercera dos del mismo Real Decreto se establece que el punto de conexión de las instalaciones que entreguen energía a la red general *“se establecerá de acuerdo entre el titular y la empresa distribuidora o transportista. El titular solicitará a dicha empresa el punto y condiciones de conexión que, a su juicio, sean los más apropiados. En el plazo de un mes, la empresa distribuidora notificará al titular la aceptación o justificará otras alternativas. El titular, en caso de no aceptar la propuesta alternativa, solicitará al órgano competente de la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas la resolución de la discrepancia”*.

Pues bien, en el presente expediente, la empresa EEER, promotora de una instalación fotovoltaica solicita a IBERDROLA el punto de conexión en la red de distribución de su propiedad situada en las cercanías de la instalación fotovoltaica, y esta empresa distribuidora no comunica si existe o no *“la capacidad necesaria”* en la red. De acuerdo con la normativa vigente sobre el procedimiento de acceso a las redes de distribución regulado con carácter general en el artículo 62 del Real Decreto 1955/2000, y con carácter particular, en la DT 3ª del Real Decreto 436/2004, la posible denegación del acceso se deberá exclusivamente a criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros, por lo que ante la ausencia de información y respuesta explícita por parte de IBERDROLA, se está ante un incumplimiento del citado procedimiento y, por ello, EEER puede perfectamente instar de la CNE la resolución del mencionado conflicto de acceso.

II. Competencia de la CNE para resolver el presente procedimiento

La presente Resolución se dicta en ejercicio de la función de resolución de conflictos de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución en los términos que viene atribuida a la CNE por la Disposición Adicional Undécima, Tercero, Decimotercera, de la

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, así como en el artículo 42 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico. Así mismo, es obligada la referencia a los artículos 14 y 15 del Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, y artículo 62 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, preceptos reglamentarios que asignan esta función a este Organismo.

Por otra parte, el Real Decreto 436/2004 determina que las autorizaciones administrativas en instalaciones de régimen especial corresponden a las Comunidades Autónomas, las cuales, además, tienen atribuidas expresamente, de acuerdo con la DT 3ª del mismo Real Decreto, la competencia en la resolución de las discrepancias, entre el titular solicitante del punto de conexión para evacuar la energía de sus instalaciones, y la empresa distribuidora o transportista.

En este punto es conveniente realizar una reflexión sobre los conflictos relacionados con el derecho de acceso (A.T.R.) y los relacionados con el derecho de conexión, y en dónde reside la competencia de su resolución. Para ello, resulta obligada la mención a la Resolución de 4 de diciembre de 2000 del Excmo. Sr. Ministro de Economía por la que se desestima el Recurso de Alzada interpuesto por Iberdrola, S.A., contra la Resolución de la CNE de 3 de mayo de 2000, en el C.A.T.R. 1/2000. Esta Resolución realiza un completo análisis en su Fundamento de Derecho IV de la competencia de la CNE concluyendo de forma categórica que *“todos los conflictos de A.T.R., ya se trate de acceso a redes de transporte o a redes de distribución, pertenecen al ámbito estatal por afectar a la ordenación del sector y a las condiciones de igualdad en el ejercicio en todo el Estado del derecho de A.T.R. que es sustancial al mercado eléctrico”*. *“Su atribución a la CNE por parte del legislador es clara, tanto en el artículo 8 de la Ley Eléctrica (hoy Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos), como en los artículos 38 y 42 de aquélla”*.

Asimismo, la citada Resolución señala *“Las Comunidades Autónomas tienen atribuida, además de la competencia autorizatoria propiamente dicha, las competencias de inspección y sanción que afecten a dichas instalaciones. Todas ellas pertenecen al ámbito de la función administrativa de “policía” y se diferencian claramente de la función cuasi-judicial que se ejercita en la resolución de conflictos de A.T.R.”* *“Al atribuir al organismo regulador independiente la resolución de los conflictos de intereses en materia de acceso*

a redes, el legislador de la Ley 54/97 está residenciando en un organismo estatal lo que es una competencia típicamente estatal: la de garantizar la igualdad en el ejercicio de un derecho tan esencial como es el de acceso a redes, para todos los sujetos eléctricos y en todo el territorio estatal".

Igualmente, la referida Resolución establece una diferenciación conceptual entre el derecho de acceso y el derecho a la conexión concreta en un punto y en unas condiciones determinadas, resultando ésta necesaria siempre y en todo caso, ya que ambas decisiones constituyen momentos lógicos diferenciados que no son incompatibles y que no deben ser confundidos. Como señala la reseñada Resolución, *"la decisión sobre acceso, mediante la que se resuelve un conflicto de A.T.R. es siempre una decisión relativa al mercado eléctrico, y a las condiciones de concurrencia en el mismo". "Por el contrario, en la decisión sobre conexión, el interés público a proteger es la seguridad y calidad de las instalaciones". "La primera declarará el derecho del sujeto solicitante a transitar su energía por las redes de otro. La segunda declarará la aptitud técnica de las instalaciones y posibilitará la puesta en marcha de las instalaciones y la ejecución de la conexión física".*

Baste la transcripción parcial del reseñado Fundamento de Derecho IV para residenciar la competencia, en materia de conflictos de acceso a las redes de transporte y distribución en la CNE, sobre la base de la ya mencionada la Disposición Adicional Undécima, Tercero, Decimotercera, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, así como por el artículo 42 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

Dentro de la CNE, corresponde a su Consejo de Administración aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 19 del Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de este Organismo.

Por último, la sección sexta de la Audiencia Nacional en varias de sus sentencias, entre las que se encuentra la de 21 de noviembre de 2005, ha venido corroborando el criterio mantenido por el Ministerio de Economía, al ratificar la competencia de la CNE para resolver conflictos de acceso a la red de distribución.

III. Procedimiento aplicable y carácter de la decisión

El procedimiento aplicable es el establecido en el artículo 15 del Real Decreto 1339/1999, bajo el epígrafe “*Formalización del derecho de acceso*”, y en lo no previsto expresamente en dicho precepto, es de aplicación la Ley 30/1992, a cuyos principios remite expresamente el artículo 14.1 del citado Reglamento de la CNE, y que es de aplicación directa a la CNE, a tenor del artículo 2.2 de la propia Ley 30/1992, y de la Disposición Adicional Undécima, Primero, de la Ley 34/1998.

El propio artículo 15 apartado 2 del Real Decreto 1339/1999, en su redacción dada en la Disposición Adicional Sexta del Real Decreto 1434/2002, de 27 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural, establece tanto el plazo de tres meses para resolver, como el efecto negativo de la inactividad administrativa.

Finalmente, cabe señalar que la decisión del Consejo de Administración de la CNE emitida en este procedimiento no pone fin a la vía administrativa, pudiendo ser recurrida en alzada ante el Sr. Ministro de Industria, Turismo y Comercio, según lo establecido en la Disposición Adicional Undécima, Tercero.5, de la Ley 34/1998.

FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN ADOPTADA

IV. Términos del conflicto y ámbito de la decisión de la CNE

La empresa EEER presentó con fecha 15 de septiembre de 2005 escrito en la Subdelegación del Gobierno en Burgos, con entrada en la CNE el 26 de septiembre de 2005, por el que se solicita a este Organismo la resolución de un conflicto de acceso suscitado entre dicha sociedad e IBERDROLA, para la conexión a la red de distribución en media tensión de una planta fotovoltaica. En el mencionado escrito se señala que ante la solicitud de acceso y punto de conexión, IBERDROLA deniega el acceso en baja tensión por motivos de capacidad (conexión que no había sido solicitada por EEER), y no informa del punto de conexión en media tensión, considerándose que por ello se deniega también el acceso a esta red, que no está motivado ni documentado, limitándose a recomendar al solicitante que se dirija a la actual Dirección General de Energía y Minas de la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León, para solicitar el régimen especial de las instalaciones interesadas. Específicamente EEER manifiesta que se le contesta mediante un escrito tipo, idéntico para todas las solicitudes de diversos

puntos de conexión realizadas por esta empresa, por lo que considera que no se ha estudiado cada solicitud con detenimiento ni se informa de ninguna de las características de la red en los puntos en los que se solicita conexión o posibles alternativas.

Por su parte, IBERDROLA alega la inexistencia de conflicto de acceso/conexión a la red de distribución, por la inexistencia de negativa de la empresa distribuidora a la conexión en media tensión, ya que se limita a cumplir el criterio establecido en esta materia por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Castilla y León, en escrito remitido a IBERDROLA el 30 de septiembre de 1999. En el mencionado escrito se señala que *“como medida transitoria... se solicita a las empresas distribuidoras y transportistas con implantación en Castilla y León, que no asignen puntos de conexión sin que previamente se compruebe que la instalación generadora posee la condición de instalación de producción de régimen especial, otorgada por Resolución de esta Dirección General. No obstante, cualquier problema que pudiera presentarse, cuyo tratamiento pudiera verse afectado por esta norma, no existe inconveniente en ser tratado puntualmente, en aras de solucionar cualquier petición o reclamación que se plantee sobre esta materia”*. Además, IBERDROLA argumenta que EEER es plenamente concedora del reseñado criterio de Administración de Industria autonómica.

Es preciso, por tanto, para resolver este conflicto, y a la vista de las razones de las dos partes, proceder al análisis de la configuración jurídica del derecho de acceso de terceros en la Ley 54/1997, establecida para el acceso a las redes de distribución en su artículo 42. Todo ello para concluir, en definitiva, si concurren motivos fundados para la denegación del acceso, o si por el contrario no concurren y, en este último caso, si reconociéndose el derecho de acceso, cabe pronunciamiento en esta Resolución acerca de otras cuestiones, o si por el contrario, la decisión debe limitarse a reconocer el derecho de acceso sin más pronunciamiento.

V. Sobre el derecho de acceso a las redes de distribución en la Ley 54/1997

El carácter fundamental que el legislador ha otorgado al derecho de acceso a redes se pone de manifiesto desde la misma Exposición de Motivos del texto legal a cuyo tenor *“El transporte y la distribución se liberalizan a través de la generalización del acceso de terceros a las redes. La propiedad de las redes no garantiza su uso exclusivo. La eficiencia económica que se deriva de la existencia de una única red, raíz básica del*

denominado monopolio natural, es puesta a disposición de los diferentes sujetos del sistema eléctrico y de los consumidores”.

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

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

- a) Conforme al texto del artículo 11.2, segundo párrafo de la Ley “*Se garantiza el acceso de terceros a las redes de transporte y distribución en las condiciones técnicas y económicas establecidas en esta Ley*”, estamos ante un derecho que nace directamente del texto legal para todos los sujetos que son sus titulares, sin necesidad de complemento normativo reglamentario que lo defina, delimite o concrete. La propia Ley (“*esta Ley*”) establece las condiciones técnicas y económicas que definen el derecho de acceso y sus límites naturales, y la propia Ley se constituye en garante de la efectividad del derecho, y en garante del contenido sustancial del mismo, impidiendo que por disposición reglamentaria pueda reducirse o desvirtuarse ese contenido o retrasarse su efectividad, o establecerse condiciones para su ejercicio diferentes o más gravosas que las que la propia Ley ha establecido.
- b) En coherencia con dicha configuración legal, los artículos 38 y 42 de la Ley, tras definir en sus apartados 1, en los términos más amplios los sujetos que son titulares del derecho de acceso, define en sus apartados 2 los límites materiales del mismo en los siguientes términos:

“El gestor de la red ... sólo podrá denegar el acceso a la red en caso de que no disponga de la capacidad necesaria.

La denegación deberá ser motivada. La falta de capacidad necesaria sólo podrá justificarse por criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros, atendiendo a las exigencias que a estos efectos se establezcan reglamentariamente”.

Conforme a estos preceptos, hay sólo un posible motivo de denegación del acceso, tasado y preestablecido por la Ley, consistente en que, a juicio del gestor de la red de transporte / distribución, no exista capacidad disponible en la misma. La falta de capacidad de la red constituye el límite -único límite-, al ejercicio por terceros del derecho de acceso.

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

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

Es preciso finalmente, analizar el último inciso de los preceptos comentados *“... atendiendo a las exigencias que a estos efectos se establezcan reglamentariamente”*.

Este inciso, referido a los criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros, viene a completar el círculo de garantías que el legislador ha establecido para asegurar la eficacia del derecho de acceso: no podrán alegarse por el gestor de la red de transporte / distribución cualesquiera argumentos de calidad, seguridad o regularidad de los

suministros, sino precisamente aquellos que correspondan con las exigencias generales sobre seguridad, regularidad y calidad de los suministros, exigencias que, por ser generales, tendrán que estar preestablecidas por norma reglamentaria.

En otros términos: ni la referencia del precepto comentado a la calidad, regularidad y seguridad de los suministros, ni la referencia al establecimiento por vía reglamentaria de las exigencias relativas a seguridad, regularidad y calidad del suministro son puertas que el legislador haya dejado abiertas a la regulación por norma de rango inferior del derecho de acceso, sino garantías adicionales y complementarias para que un derecho que el legislador configura como esencial para la liberalización del sector, no pueda resultar burlado por vía reglamentaria. También la Ley determina en los mismos artículos 38 y 42 que cuando se susciten conflictos de acceso, su resolución se someterá a la Comisión Nacional de Energía.

Por su parte, los artículos 52 y 60 del Real Decreto 1955/2000, como no podía ser de otra manera, reproducen en idénticos términos para el transporte y la distribución la restricción al derecho de acceso: la falta de capacidad necesaria que, además, sólo puede justificarse por idénticos criterios: seguridad, regularidad o calidad de los suministros.

En definitiva, el derecho de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución por parte de los sujetos del sistema y consumidores cualificados está establecido en el artículo 11.2 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, así como en sus artículos 38 y 42, respectivamente, para el acceso al transporte y la distribución, expresando taxativamente, en ambos casos, que *“la denegación deberá ser motivada... por motivos de seguridad, regularidad o calidad de los suministros”*.

Por otra parte, en el artículo 30.2 de la misma Ley se establecen los derechos de los productores en régimen especial, entre los que están el conectar sus instalaciones a la red pública correspondiente, y el incorporar su energía al sistema, percibiendo la retribución que se determine.

VI. Sobre el cumplimiento de IBERDROLA de la comunicación de la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Castilla y León, de 30 de septiembre de 1999

IBERDROLA alega la inexistencia de conflicto de acceso/conexión a la red de distribución, por la inexistencia de negativa de la empresa distribuidora a la conexión en media tensión, ya que se limita a cumplir el criterio establecido en esta materia por la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Castilla y León, en escrito remitido a esta empresa el 30 de septiembre de 1999.

El referido escrito se refiere a la trasmisión de meras orientaciones dadas por la citada Dirección General, sin que las mismas constituyan una norma de desarrollo de la normativa básica. Esta consideración es consecuencia de varios aspectos:

1.- El escrito del Director General de Industria, Energía y Minas de la Junta de Castilla y León, de 30 de septiembre de 1999 no puede ser considerado como una disposición de carácter general que innova el ordenamiento jurídico. Por el contrario, nos hallamos en presencia de un acto administrativo, aplicativo del ordenamiento y no innovador del mismo, cuyo contenido se agota con su simple cumplimiento.

2. La propia comunicación parece una orientación a los agentes al emplear expresiones como “*se estima conveniente*” o “*como medida transitoria*”. La comunicación se emitió siete años atrás, en 1999, como consecuencia de la problemática que existía de saturación en determinadas áreas geográficas de solicitudes de puntos de conexión (fundamentalmente de parques eólicos), por lo que señalaba que “*se estima conveniente*” la intervención de la Administración autonómica, para planificar adecuadamente el aprovechamiento de la red existente. Para finalizar solicitando a las empresas distribuidoras “*como medida transitoria*” que no asignen puntos de conexión, sin que previamente se compruebe que la instalación generadora posee la condición de instalación de producción en régimen especial, sin perjuicio de que ante cualquier problema específico, se trate puntualmente “*en aras de solucionar cualquier petición o reclamación que se plantee sobre esta materia*”.

3.- La Dirección General señala en su informe preceptivo de 22 de noviembre de 2005 sobre este conflicto, que desde “*esta Administración se han recomendado una serie de*

orientaciones a las empresas distribuidoras, con el fin de ordenar y canalizar adecuadamente la ingente cantidad de solicitudes presentadas". Sin perjuicio de lo anterior, señala también que "las empresas distribuidoras, en el supuesto de que estimen que no existen problemas en informar sobre las solicitudes de punto de conexión, deben contestar a las peticiones practicadas. En el supuesto de concurrir alguna problemática: falta de capacidad en la red, concurrencia de otras solicitudes con exceso de potencia a verter, incidencias sobre calidad del suministro... pueden optar por informar al solicitante de que se dirija a la Administración, para que analice y conteste su solicitud, a la vista de las problemáticas posibles". En este sentido, indica que "el solicitante, en caso de presentar un expediente de inscripción previa ... no tiene que aportar el informe de la empresa distribuidora sobre el punto de conexión, puesto que esta gestión la realizará la propia Administración, de oficio, ante la citada empresa distribuidora".

4.- La normativa básica sólo prevé limitar del derecho de acceso a la red de distribución cuando concurra la "falta de capacidad necesaria" en la red en la que se solicita el acceso, y cuya justificación se deberá exclusivamente a criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros. Por su parte, la Administración autonómica no ha dictado hasta el momento las condiciones técnicas, económicas y administrativas que desarrollen y regulen el acceso a la red de distribución.

Por lo tanto, la CNE entiende que no se puede aludir por parte de IBERDROLA al cumplimiento de una norma que no es considerada como tal por la citada Dirección General. Por el contrario, constituye una obligación de IBERDROLA otorgar el acceso a la red de distribución de la solicitud objeto del conflicto, salvo que no se disponga de la mencionada capacidad necesaria, que no parece sea el caso dada la potencia de la instalación de generación proyectada y el centro de transformación al que se pretende conectar.

En definitiva, pese al intento por parte de EEER para constatar si en el referido centro existe o no capacidad suficiente para evacuar la energía, cuyo derecho de acceso se encuentra claramente establecido en la Ley del Sector Eléctrico, IBERDROLA no ha emitido el correspondiente informe de capacidad, ni antes ni durante la instrucción del presente expediente, limitándose a contestar la solicitud de acceso mediante un escrito tipo y alegando el cumplimiento de un criterio de la Administración autonómica, que la

propia Administración define como “*orientaciones a las empresas distribuidoras*”, por lo que la inacción de IBERDROLA debe ser rechazada de plano por esta Comisión.

Vistos los preceptos legales y reglamentarios citados, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 9 de febrero de 2006,

ACUERDA

ÚNICO.- Reconocer a la **Empresa de Energía Eólica y Renovables, S.L. (EEER)** el derecho de acceso a la red de distribución de una instalación fotovoltaica de 990 kW de potencia a instalar en la localidad de Celada de la Torre, en el término municipal del Valle de las Navas (Burgos), derecho que se debe materializar mediante el estudio de viabilidad de la conexión por parte del gestor de la red de distribución en la zona, **Iberdrola Distribución Eléctrica, S.A. (IBERDROLA)**, empresa que no ha acreditado la falta de capacidad de la red de distribución, única causa de denegación prevista en el artículo 42.2 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

Contra la presente Resolución, que no agota la vía administrativa, podrá interponerse Recurso de Alzada ante el Sr. Ministro de Industria, Turismo y Comercio, según lo establecido en la Disposición Adicional, Tercero.5, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, en plazo de un mes a contar desde la notificación de la presente Resolución.