

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE CONEXIÓN A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN RELACIÓN CON LOS COSTES DE INVERSIÓN DE INFRAESTRUCTURAS COMUNES PLANTEADO POR TALASOL SOLAR, S.L. FRENTE A BOGARIS PV3, S.L.U., CON MOTIVO DEL REPARTO DE LOS MISMOS PARA LA CONEXIÓN DE LOS RESPECTIVOS PROYECTOS FOTOVOLTAICOS “TALASOL FV”, DE 300 MW E “IFV PIZARROSO I”, DE 50 MW, EN LA FUTURA SUBESTACIÓN DE CAÑAVERAL (CÁCERES).

Expediente CFT/DE/179/20

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. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 21 de julio de 2021

Vista la solicitud de conflicto de conexión a la red de transporte de energía eléctrica planteado por TALASOL SOLAR, S.L. En el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 32.2 del Real Decreto 1955/2000 en relación con el artículo 5.1.i) 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. – Consulta previa e interposición del conflicto

Con fecha 31 de octubre de 2019 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, “CNMC”), escrito de D. [---], en nombre y representación de la sociedad TALASOL SOLAR, S.L. (en adelante, “TALASOL”), por el que plantea consulta sobre el reparto de los costes de inversión de las infraestructuras necesarias para la conexión de los respectivos proyectos fotovoltaicos “Talasol FV”, de 300 MWins/272,25 MWnom, e “IFV Pizarroso I”, de 50 MWins/36MWnom, titularidad de BOGARIS PV3, S.L.U. en la futura subestación de Cañaverál.

Tras comunicación del Director de Energía de la CNMC, con fecha 5 de agosto de 2020 en la que consideraba a la vista de la documentación que la consulta

era realmente un conflicto de conexión en relación con los costes de inversión de infraestructuras comunes, TALASOL procedió a plantear el mismo.

El representante de TALASOL exponía en sus escritos los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

- TALASOL y BOGARIS han acordado una solución técnica cuya ejecución es necesaria a efectos de adaptar las infraestructuras de conexión de “Talasol FV” para permitir la conexión de “Pizarroso I”.
- Sin embargo, TALASOL y BOGARIS no están de acuerdo en los efectos económicos y de gestión derivados de dicha solución técnica de conexión.
- A juicio de TALASOL, BOGARIS deberá sufragar: (i) de manera individual, todos los gastos y costes relativos a las modificaciones que han de hacerse en la línea de evacuación de TALASOL para permitir la conexión de “Pizarroso I”, esto es, las modificaciones del apoyo 65 de la línea de evacuación y el nuevo embarrado de 400kV; (ii) de manera proporcional a la capacidad que utiliza en la línea de evacuación, la inversión realizada por TALASOL para la construcción de la línea, así como de la nueva posición de renovables en la subestación de Cañaverál; (iii) de manera proporcional a la capacidad que utiliza, la operación y mantenimiento de la línea de TALASOL y (iv) presentar garantías suficientes a efectos de asegurar la indemnidad de TALASOL frente a cualquier daño que esta pueda sufrir como consecuencia de la conexión de Pizarroso I a su línea de evacuación.

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 resuelva el conflicto planteado en los términos solicitados.

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 22 de febrero de 2021 de la Directora de Energía de la CNMC a comunicar a TALASOL y BOGARIS 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 BOGARIS 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 BOGARIS PV3, 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, BOGARIS presentó escrito de fecha 15 de marzo de 2021, en el que manifiesta que:

- La instalación “Pizarroso I” tiene derecho de acceso y conexión en la subestación de Cañaveral 400kV, lo que no es objeto de conflicto.
- La previa existencia de un derecho de acceso en favor de TALASOL no es causa justificada para obstaculizar la conexión de “Pizarroso I” y exigir a BOGARIS una serie de costes desproporcionados por el uso de las infraestructuras de evacuación comunes.
- El reparto de los costes de las infraestructuras de evacuación comunes debe ser proporcional a la capacidad utilizada por las instalaciones, de conformidad con el artículo 32 del RD 1955/2000. En consecuencia, y a juicio de BOGARIS, los costes deben ser sufragados de la siguiente forma: (i) la modificación del apoyo 65 de la línea que conecta las subestaciones de TALASOL y CAÑAVERAL deben ser sufragadas de forma proporcional a la capacidad de cada una de las plantas; (ii) el centro de seccionamiento debe sufragarse por TALASOL y BOGARIS en función de la capacidad utilizada por cada una de ellas; (iii) la nueva posición en la subestación Cañaveral 400kV, en coincidencia con lo dispuesto por TALASOL, debe ser sufragado de forma proporcional a la capacidad utilizada; (iv) en cuanto a la construcción de la línea de evacuación y su mantenimiento, TALASOL debería sufragar totalmente el tramo de la línea hasta la llegada al apoyo 65 y BOGARIS el coste de sus infraestructuras propias de conexión hasta la entrada en el centro de seccionamiento; sin embargo, la línea común que discurre entre el apoyo 65 y la subestación Cañaveral 400kV, su coste debe repartirse de forma proporcional a la capacidad utilizada por cada una de ellas, y (v) carece de fundamento la exigencia de una garantía económica a BOGARIS que cubra los eventuales daños que TALASOL pudiera sufrir.

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 resuelva el conflicto en atención al criterio de reparto expuesto.

CUARTO. – Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 8 de abril de 2021, 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 4 de mayo de 2021 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de BOGARIS, en el que indica que su instalación ha

obtenido la declaración de impacto ambiental, la autorización administrativa previa y de construcción, en las que se identifican las infraestructuras de evacuación compartidas y privativas de BOGARIS y de TALASOL, en el sentido expuesto por BOGARIS en sus alegaciones de 15 de marzo de 2021.

- Con fecha 6 de mayo de 2021 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de TALASOL, en el que brevemente manifiesta que: (i) la ley no otorga a la CNMC competencia para otorgar el uso de instalaciones privativas de un particular, que no formen parte de la red de transporte o distribución, a un tercero, no puede ser admisible que se vean cercenadas la libertad de empresa y de propiedad privada de TALASOL y, por tanto, el reparto de los costes necesarios para el acceso debe partir del acuerdo y de la aceptación del titular de la línea; (ii) la CNMC únicamente puede rechazar el reparto de costes propuesto por TALASOL si supone una traba real y efectiva al derecho de acceso y si concluye que no, debe abstenerse de realizar ningún otro análisis; (iii) BOGARIS yerra en la interpretación del artículo 32 RD 1955/2000: lo que subyace es que todas aquellas instalaciones de conexión que sean necesarias para la conexión de una instalación de generación y que solo benefician a dicha instalación – independientemente de que su uso sea compartido con los promotores de las instalaciones de generación ya existentes- serán sufragadas por el titular de la instalación que las requiere y (iv) en consecuencia, se ratifica en el criterio de reparto expuesto en su escrito de inicio del conflicto de 5 de agosto de 2020.

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 conexión a la red de transporte y competencia de la CNMC para resolver el conflicto.

El artículo 32 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (en adelante, “RD 1955/2000”), todavía vigente, establece que las instalaciones de conexión se conectarán en un solo punto a las redes de transporte o distribución, salvo autorización expresa de la Administración competente, y serán titulares de las mismas los peticionarios. En consecuencia, la inversión necesaria será sufragada por el o los promotores de la conexión.

Partiendo de esta premisa el tercer párrafo del artículo 32.2 del citado Real Decreto establece que:

En todo caso, si las nuevas instalaciones desarrolladas fueran objeto de utilización adicional por otro consumidor y/o generador, el nuevo usuario contribuirá, por la parte proporcional de utilización de la capacidad de la instalación, en las inversiones realizadas por el primero. *Dicha obligación sólo será exigible en el plazo de cinco años a contar desde la puesta en servicio de la conexión.* La Comisión Nacional de Energía resolverá en caso de discrepancias.

La remisión realizada a la Comisión Nacional de Energía - debe entenderse ahora realizada a la CNMC -. Estas discrepancias se resuelven a través del correspondiente conflicto de conexión, en relación con el artículo 5.1 i) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (Ley 3/2013).

Esta atribución competencial genérica del artículo 32.2, 3º párrafo RD 1955/2000 fue posteriormente limitada, de conformidad con lo previsto en la Ley 24/2013, 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, a aquellas instalaciones de conexión que deban ser autorizadas por la Administración General del Estado, como sucede en el presente caso, al conectarse a una subestación de 400kV. En el resto de las ocasiones, la discrepancia debe ser resuelta por las autoridades competentes de la Administración autonómica.

De conformidad con este marco reglamentario, de plena vigencia, no puede prosperar la alegación de falta de competencia que TALASOL ha realizado en el marco del trámite de audiencia, una vez que la propia sociedad mercantil había planteado el presente conflicto.

Si bien es cierto que TALASOL planteó originariamente una consulta a la CNMC y no un conflicto, sobre las discrepancias a la hora de repartir costes entre BOGARIS y la propia TALASOL, y que fue esta Comisión la que le indicó que la discrepancia debía resolverse en el marco de un conflicto de conexión dada la evidente existencia de derechos de un tercero, fue la propia TALASOL la que voluntariamente lo interpuso, con la finalidad de que fuera la CNMC la que resolviera las citadas discrepancias entre BOGARIS y TALASOL, reconociendo así la competencia de esta Comisión para la resolución del conflicto.

TALASOL no puede en el marco de las alegaciones al trámite de audiencia intentar cambiar su situación procesal de solicitante a interesado y discutir la competencia ya aceptada en su escrito de presentación del conflicto.

Para este cambio de voluntad en el seno del procedimiento, los solicitantes disponen de la posibilidad de desistir en cualquier momento del mismo, pero con las consecuencias previstas en el artículo 94 de la Ley 39/2015, es decir, la posibilidad de que, habiéndose personado en el mismo, terceros interesados, instasen éstos su continuación en el plazo de diez días desde que fueron notificados del desistimiento o renuncia. No habiéndose producido tal circunstancia, la alegación presentada por TALASOL debe decaer.

Lo mismo ha de suceder con la alegación de que este procedimiento es ilegal. El artículo 32.2 3º párrafo del RD 1955/2000 está plenamente vigente y nunca se ha planteado cuestión alguna sobre su posible contradicción con derechos como la propiedad privada o la libertad de empresa, como sostiene TALASOL. Por tanto, la CNMC, en su condición de Administración Pública sometida al principio de legalidad, no puede más que aplicar la normativa vigente, en este caso, precisamente a solicitud de TALASOL.

Finalmente, sostiene TALASOL sin mención de norma alguna, que, en todo caso, el presente conflicto está limitado a evaluar si el reparto de costes propuestos por TALASOL supone una traba real y efectiva al derecho de acceso de BOGARIS en el sentido de que sea “totalmente abusiva” y, si la respuesta es negativa, esta Comisión debería abstenerse de efectuar mayor análisis de la cuestión. De la literalidad de lo previsto en el artículo 32.2 3º párrafo se deduce justo lo contrario. Indica que se someterán a la CNE la resolución de las discrepancias que se susciten en el indicado reparto de costes. Y dichas discrepancias versarán siempre -por mandato de la propia norma- sobre si la participación del generador adicional (en este caso, BOGARIS) en las inversiones realizadas por el primero (en este caso, TALASOL) es proporcional a la utilización de la capacidad de la instalación.

Rechazadas así las cuestiones previas, la presente resolución se dicta en ejercicio de la función de resolución de conflictos planteados respecto a los costes del desarrollo de las infraestructuras de conexión que se atribuye a la CNMC en el artículo 5.1 i) de la Ley 3/2013 en relación con el artículo 32.2 RD 1955/2000.

Dentro de la CNMC, corresponde a su Consejo aprobar esta Resolución, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 14 de la citada Ley 3/2013, que dispone que *“El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones... de resolución de conflictos atribuidas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar”*. En particular, esta competencia recae en la Sala de Supervisión Regulatoria, de conformidad con el artículo 21.2.b) de la citada Ley 3/2013, previo informe de la Sala de Competencia (de acuerdo con el artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto).

SEGUNDO. Sobre el criterio de reparto de los costes de las infraestructuras de conexión de las instalaciones “Talasol FV” e “IFV Pizarroso I”

De conformidad con el escrito inicial de TALASOL el objeto del conflicto es determinar quién debe sufragar el coste para la construcción y mantenimiento de las infraestructuras necesarias para la conexión de las instalaciones “Talasol FV” y de la instalación adicional “IFV Pizarroso I” en la futura subestación de Cañaverall 400kV, a la luz del citado artículo 32.2 RD 1955/2000.

El artículo 32.2 en su tercer párrafo contiene la regla sobre el reparto de los costes de inversión de las infraestructuras necesarias para la conexión a la red de energía eléctrica. Así, el ya citado artículo establece la regla de reparto

proporcional en atención a la utilización de la capacidad de la instalación compartida:

En todo caso, si las nuevas instalaciones desarrolladas fueran objeto de utilización adicional por otro consumidor y/o generador, el nuevo usuario contribuirá, por la parte proporcional de utilización de la capacidad de la instalación, en las inversiones realizadas por el primero. *Dicha obligación sólo será exigible en el plazo de cinco años a contar desde la puesta en servicio de la conexión.*

El mencionado precepto debe interpretarse de conformidad con los principios de maximización de la generación renovable y el incentivo al desarrollo de la misma, en línea con los planes de actuación de la Comisión Europea enmarcados dentro del Pacto Verde Europeo.

Asimismo, la finalidad que persigue el artículo 32.2 del RD 1955/2000 es evitar que un generador se aproveche sin más de las infraestructuras construidas y sufragadas por un tercero. Por ello, el mencionado precepto articula un mecanismo mediante el cual el nuevo entrante, una vez reconocido su derecho de acceso y conexión en la infraestructura compartida, debe contribuir a sufragar dicha inversión de forma proporcional a la capacidad utilizada. Al mismo tiempo fija un límite temporal para la exigencia de este resarcimiento, concretamente un período de cinco años que no aplica en el presente caso, en tanto que las instalaciones aún no han sido puestas en servicio, ni siquiera construidas (folio 303 del expediente administrativo)

Con ello, la norma intenta equilibrar los intereses del promotor inicial -que está obligado a realizar en todo caso la infraestructura de conexión para su propia instalación- y el promotor entrante que se beneficia de una infraestructura construida o que se va a construir y que, con ello, ahorra importantes costes que debería asumir en caso de tener que conectarse con sus propias y autónomas infraestructuras.

La regla establecida es simple: cada uno según la parte proporcional de utilización de la capacidad de la instalación.

Ahora bien, dicha regla carece de sentido para aquellos costes en que hubiera incurrido el promotor inicial para la construcción de todos aquellos elementos que son necesarios para la conexión y puesta en servicio de su instalación y que no son de uso adicional por el nuevo entrante. Igualmente, no tiene sentido para aquellos costes referentes a la construcción de los elementos que son necesarios precisamente para la conexión del nuevo entrante. En estos dos casos, los costes ha de asumirlos en su integridad quien utiliza en exclusividad esa instalación o, en el caso de una línea, una parte de la misma.

Por tanto, la regla de la proporcionalidad solo se aplica a los costes relativos a los elementos de uso compartido por ambas instalaciones que se asumirán de forma proporcional a la capacidad de las instalaciones, entendiendo por “uso compartido” aquella parte del elemento de uso común que realmente deban utilizar tanto el incumbente como el nuevo entrante, esto es, la parte del elemento que se puede considerar necesaria y en la que el generador adicional utiliza la infraestructura del incumbente.

TERCERO. Concreción de la asunción de los costes en el presente caso.

Resuelta en abstracto la asignación de costes, ya se pueden resolver las discrepancias presentadas por TALASOL en su escrito inicial y a las que contestó BOGARIS en su escrito de alegaciones.

De conformidad con los criterios de reparto apuntados en el anterior fundamento jurídico se puede concluir que:

- (i) Los costes de construcción de la **línea de evacuación de TALASOL** deben ser sufragados atendiendo al criterio de proporcionalidad a la capacidad utilizada solo en la parte de la línea que efectivamente comparten TALASOL y BOGARIS, esto es, exclusivamente desde el apoyo 65 hasta la subestación, en tanto que esta infraestructura es compartida. En consecuencia, los costes relativos a la **construcción del resto de la línea de evacuación** deben ser sufragados exclusivamente por TALASOL, en tanto que si la instalación de BOGARIS no se llegara a realizar son igualmente necesarios para la instalación de TALASOL, por lo que tendría que incurrir en ellos, en cualquier caso. En el caso de que entraran nuevos generadores se les aplicaría idéntica regla desde el punto en que conecten sus instalaciones con la línea de evacuación.
- (ii) Los costes derivados de la **modificación de la línea necesaria para la conexión de su instalación y la construcción del centro de seccionamiento (embarrado de 400kV)** deben ser sufragados exclusivamente por BOGARIS, en tanto que derivan exclusivamente de la necesidad de conexión de su instalación.
- (iii) No procede otorgar **garantías económicas** con la finalidad de evitar cualquier perjuicio a TALASOL como consecuencia de la conexión de BOGARIS, precisamente, porque el hecho de que la conexión deba realizarse a través de un centro de seccionamiento, con el importante coste que ello supone para BOGARIS, garantiza la seguridad en la conexión, en beneficio del aprovechamiento de la instalación de TALASOL.

La sociedad a quien corresponda sufragar el coste designará, asimismo, al constructor de las instalaciones necesarias para la conexión, conforme a las normas técnicas aplicadas por el transportista y, en el caso de las instalaciones de uso común, TALASOL repercutirá a BOGARIS el gasto en el que efectivamente haya incurrido conforme al criterio anteriormente establecido que deberá justificar documentalmente mediante la oportuna factura.

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

RESUELVE

ÚNICO. - Resolver las discrepancias sobre el reparto de los costes de inversión de las infraestructuras necesarias a la red de transporte de energía eléctrica según los siguientes criterios:

1. Los costes de construcción de la **línea de evacuación de TALASOL** deben ser sufragados atendiendo al criterio de proporcionalidad a la capacidad utilizada solo en la parte de la línea que efectivamente comparten TALASOL y BOGARIS, esto es, exclusivamente desde el apoyo 65 hasta la subestación, en tanto que esta infraestructura es compartida. En el caso de que entraran nuevos generadores se les aplicaría idéntica regla desde el punto en que conectan sus instalaciones con la línea de evacuación.
2. Los costes relativos a la **construcción del resto de la línea de evacuación** deben ser sufragados exclusivamente por TALASOL.
3. Los costes derivados de la **modificación de la línea necesaria para la conexión de su instalación y la construcción del centro de seccionamiento (embarrado de 400kV)** deben ser sufragados exclusivamente por BOGARIS.
4. No procede otorgar **garantías económicas** con la finalidad de evitar cualquier perjuicio a TALASOL como consecuencia de la conexión de BOGARIS.
5. Los posibles costes de operación y mantenimiento seguirán idéntico régimen de reparto.
6. En el caso de las instalaciones de uso común, TALASOL repercutirá a BOGARIS el gasto en el que efectivamente haya incurrido conforme al criterio establecido en el apartado 1.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Energía y notifíquese a los interesados.

La presente resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.