

INFORME SOLICITADO POR LA JUNTA DE ANDALUCÍA PREVIO A LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTO DE CONEXIÓN INTERPUESTO POR ABY INFRAESTRUCTURAS, S.L. Y CRISADAR ENERGÍA, S.L. CONTRA RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. EN RELACIÓN CON LA CONEXIÓN DE LAS PLANTAS FOTOVOLTAICAS FV SOLAR GABIAS 1 Y FV CRISADAR GABIAS EN LA SUBESTACIÓN GABIAS 220 KV

(INF/DE/167/22)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

D.^a María Ortiz Aguilar

Secretaria

D.^a María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 17 de noviembre de 2022.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

El 14 de septiembre de 2022 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante «CNMC») escrito de referencia EN/ER/20220366 procedente de la Secretaría General de Energía de la Consejería de Política Industrial y Energía de la Junta de Andalucía (en adelante la «Junta») en virtud del cual solicita informe previo a la resolución de conflicto de conexión interpuesto por las empresas ABY INFRAESTRUCTURAS, S.L. y CRISADAR ENERGÍA, S.L. (en adelante, «Aby y Crisadar») contra Red Eléctrica de España, S.A. (en adelante, «REE») por disconformidad con el informe desfavorable de IVCTC que resuelve no otorgar los permisos de conexión a las

plantas fotovoltaicas FV SOLAR GABIAS 1, de 50 MW de potencia instalada, y FV CRISADAR GABIAS, de 49,99 MW de potencia instalada (en adelante «las instalaciones»), en la subestación de Gabias de 220 kV.

El 25 de septiembre de 2019 se registró la solicitud de acceso coordinada de Aby y Crisadar para las instalaciones, actuando Crisadar como interlocutor único de nudo (en adelante “IUN”). Dicha solicitud no se incluye en el expediente por lo que se desconocen los términos concretos en que fue formulada.

El 30 de octubre de 2019 REE emitió contestación de acceso coordinado a la Red de Transporte en la subestación Gabias 220 kV para las instalaciones hasta un contingente total de 99,9 MW instalados. En ese informe de viabilidad de acceso (en adelante “IVA”) REE indicaba que la conexión a la red de transporte de la generación prevista se había solicitado en el actual nudo de la red de transporte Gabias 220 kV y se materializaría a través de una nueva posición de la red de transporte que, aun no planificada de forma expresa en la planificación vigente en aquel momento, era considerada como instalación planificada según la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 15/2018¹. Se trataría de una nueva posición de línea que permitiría la conexión de la evacuación que compartían las dos instalaciones. El informe concluía que el acceso resultaría técnicamente viable.

El 29 de abril de 2020 Aby y Crisadar presentaron solicitud de conexión conjunta y coordinada para las instalaciones (en adelante la “solicitud de conexión”). Dicha solicitud tampoco se encuentra incluida en el expediente, por lo que tampoco se conocen los términos concretos en que fue formulada.

Mediante escrito firmado el 22 de julio de 2021 (pero del que no consta documento que justifique la fecha concreta en la que fue recibido por Aby y Crisadar), REE, en calidad de titular de la instalación de transporte en la que se había solicitado conexión, emitió el Informe de Cumplimiento de Condiciones Técnicas para la Conexión (en adelante “ICCTC”) en donde indicaba que procedía otorgar el permiso de conexión de las instalaciones objeto del informe (línea de evacuación 220 kV Gabias – SET San Saturnino para las plantas fotovoltaicas previstas FV Solar Gabias 1 y FV Crisadar Gabias) en el punto de conexión de la red de transporte de SE Gabias 220 kV en una posición nueva, siempre que se ajustase a los requisitos que afirmaba cumplir. Así mismo se indicaba que **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**.

¹ Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores.

Mediante escrito de 23 de diciembre de 2021 (que Aby y Crisadar afirman les fue notificado el 28 de diciembre de 2021) REE, en calidad de Operador del Sistema (en adelante “OS”) emitió contestación referente a la conexión a la red de transporte en la subestación Gabias 220 kV comunicando la inviabilidad de la conexión propuesta en dicha subestación y que por lo tanto no procedía otorgar permiso de conexión para las instalaciones, dado que Gabias era una subestación en anillo que ya tenía el número máximo de salidas posibles (4) que era posible admitir cuando existían posiciones de apoyo a distribución (como era el caso). En su informe REE como OS indicaba que **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** y que el criterio general del OS sobre el número máximo de salidas admisibles en subestaciones con configuración en anillo, es de máximo 4 salidas cuando existen posiciones de apoyo a la red de distribución **[INICIO CONFIDENCIAL]****[FIN CONFIDENCIAL]**. El escrito finalizaba informando de la inviabilidad de la conexión que proponían Aby y Crisadar puesto que no podría llevarse a cabo con la mera ampliación de una nueva posición de evacuación de generación propuesta, sino que requeriría de actuaciones que no estarían contempladas de manera expresa en la planificación de la red de transporte.

Al estar en desacuerdo con dicha denegación, mediante escrito de fecha 28 de enero de 2022 Aby y Crisadar interpusieron conflicto de conexión ante la Dirección de Energía de la Consejería de Hacienda y Financiación Europea de la Junta de Andalucía, en el que entre otros argumentos exponían que había tenido lugar un cambio de criterio por parte de REE porque con su IVA positivo, a su entender, había reconocido la viabilidad de la conexión y la había confirmado con el ICCTC, pero había cambiado de criterio con el IVCTC que finalmente había denegado la misma. Además argumentaba que REE se había apartado en la emisión del IVCTC de lo establecido en el artículo 57 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre² (que Aby y Crisadar afirmaban sería de aplicación en aquel momento), dado que según su interpretación solo se podría denegar la conexión en el IVCTC si ello se derivaba de circunstancias relacionadas con el proyecto básico de la instalación o del programa de ejecución. Adicionalmente indicaban que cuando la subestación pasó de ser considerada ampliable a no ampliable ellos no fueron notificados y que se habría producido una disparidad de criterios en la emisión de cada uno de los permisos.

Adicionalmente Aby y Crisadar indicaban que habría una falta de motivación por parte de REE en la emisión del IVCTC denegatorio porque, a su entender, no

² 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.

había justificado la inviabilidad de la conexión (según las causas tasadas en el Anexo II de la Circular 1/2021) y no había incluido posibles propuestas alternativas en el punto solicitado o en otro punto de la red cercano para el que existiera capacidad de acceso y viabilidad de conexión.

Aby y Crisadar indicaban que existían soluciones de viabilidad que deberían haberse incluido en el IVCTC y aportaban un sucinto informe de parte **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

Por todo lo anterior solicitaban a la Junta que dictase resolución determinando que el IVCTC emitido por REE no era válido y en consecuencia ordenase a REE otorgar el permiso de conexión para las instalaciones. Otrosí solicitaban que la Junta requiriera a REE que aportase la documentación que permitiera conocer si, con anterioridad al 8 de septiembre de 2020³, existían otros criterios generales para la valoración de la viabilidad de ampliación de subestaciones de la red de transporte.

Posteriormente la Junta solicitó a REE informe que fue aportado el 29 de julio de 2022, en el cual REE exponía que:

Respecto al conflicto de conexión, indicaba que no era correcta la argumentación de Aby y Crisadar de que REE hubiera incurrido en una contradicción al concluir de forma diferente en cada uno de los informes y, respecto a la falta de motivación argumentada por Aby y Crisadar, indicaba que la normativa vigente (Circular 1/2021) no le habría sido de aplicación.

REE indicaba que el IVCTC sí justificó la inviabilidad porque la valoración de la viabilidad de la ampliación de una subestación debe respetar los criterios de seguridad y suministro establecidos en los procedimientos de operación (en adelante PO) y que la configuración de Gabias 220 kV en anillo no evolucionable no es considerada preferente por el PO 13.3⁴ y por lo tanto su uso es excepcional y requiere de aceptación particularizada por parte del OS, es decir, de un informe específico por parte del OS aceptando la configuración no preferente planteada por los promotores. Dicho informe solo podría tener efecto en la evaluación del permiso de conexión.

³ Fecha de publicación de los “*Criterios generales para la valoración por el Operador del Sistema de la viabilidad de ampliación de subestaciones de la red de transporte por solicitudes de acceso*”.

⁴ PO 13.3 Instalaciones de la Red de Transporte: Criterios de diseño, requisitos mínimos y comprobación del equipamiento y puesta en servicio

Según REE el resultado de dicho análisis fue incluido en la contestación de 23 de diciembre de 2021 en donde se indicaba que una nueva posición de generación tendría como resultado una configuración que no garantizaría el cumplimiento de los criterios de fiabilidad y seguridad exigibles, dado que sería de aplicación el criterio general del OS sobre número máximo de salidas admisibles en subestaciones con configuración en anillo, que es de máximo 4 salidas cuando existen posiciones de apoyo a la red de distribución, no siendo por lo tanto admisible la nueva salida de generación solicitada por Aby y Crisadar. A mayor abundamiento indica que en la página web de REE se ponen a disposición del público los criterios de valoración de ampliación de subestaciones.

Respecto a las soluciones de viabilidad propuestas por Aby y Crisadar en su informe de parte, REE indicaba que la “Solución 1” **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**, y que respecto a la “Solución 2”, **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]**

Tras otra serie de argumentos termina su escrito REE solicitando que se desestime el conflicto de conexión interpuesto por Aby y Crisadar.

Con fecha 2 de septiembre de 2022 Aby y Crisadar (mediante escritos independientes, pero utilizando argumentaciones semejantes) presentaron alegaciones al informe de REE indicando que este afirmaba que no era posible la ampliación de la subestación Gabias 220 kV, hecho con el que no estaban de acuerdo porque, a su entender, el propio informe de REE reconocería la viabilidad técnica de realizar la conexión mediante la “Solución 2” consistente **[INICIO CONFIDENCIAL]****[FIN CONFIDENCIAL]** y la única traba que se encontraría para su implementación sería que las actuaciones adicionales y de reconfiguración del nudo necesarias para posibilitar la conexión (nuevo equipamiento, nueva ubicación y un posible cambio de tecnología) no estaban contempladas expresamente en la planificación de la red de transporte vigente. Por ello entendían que REE no podía obviar dicha posibilidad y mantener su decisión de denegar el permiso de acceso. Adicionalmente indicaban que la calificación de subestación como no ampliable habría sido un cambio de criterio injustificado por parte de REE y mostraban su desacuerdo con la forma de proceder de REE durante la tramitación.

Terminaban sus escritos Aby y Crisadar solicitando a la Secretaría General de Energía de la Consejería de Política Industrial y Energía de la Junta de Andalucía que dictara resolución en la que se declarara que el IVCTC denegatorio no era válido y en consecuencia ordenara a REE otorgar el permiso de conexión para las instalaciones de generación. Subsidiariamente solicitaba que en el caso de que se considerase la “Solución 2” como opción técnicamente viable para

garantizar la conexión, ordenase a REE solicitar con carácter urgente al Ministerio competente la modificación de la planificación de la red de transporte para que tuviera cabida la propuesta. Finalmente, subsidiariamente para el caso de que no fuese viable ninguna de las soluciones pedía que se ordenase a REE dictar un IVCTC en el que se incluyeran propuestas alternativas viables para la conexión, o en su caso se explicitase que no existía ninguna opción alternativa como exige el artículo 6.5 de la Circular 1/2021.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

La Secretaría General de Energía de la Consejería de Política Industrial y Energía de la Junta de Andalucía ha solicitado informe a la CNMC en relación con el conflicto de conexión que la misma tramita.

Según el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la CNMC actuará como órgano consultivo sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la competencia efectiva y buen funcionamiento de los mercados y sectores económicos sujetos a su supervisión (como el sector eléctrico), pudiendo ser consultada a tal efecto, entre otros organismos, por las Comunidades Autónomas.

Adicionalmente, el artículo 33.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), dispone que *“Las discrepancias que se susciten en relación con el otorgamiento o denegación del permiso de conexión a las redes cuya autorización sea de competencia autonómica se resolverán por el órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Dicho informe tendrá carácter vinculante en lo relativo a las condiciones económicas y las condiciones temporales relativas a los calendarios de ejecución de las instalaciones de los titulares de redes recogidas en la planificación de la red de transporte y en los planes de inversión de las empresas distribuidoras aprobados por la Administración General del Estado”*. Este precepto es prácticamente reproducido en su literalidad por el artículo 29 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.

Tratándose de la conexión de dos instalaciones solares de 50 MW Y 49,99 MW a una instalación de red de tensión inferior a 380 kV, la autorización de las infraestructuras de conexión de que se trata es de competencia autonómica (de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.13.a) de la LSE, por lo que el conflicto presente se ha de resolver por la Comunidad Autónoma, que ha solicitado a la CNMC la emisión de informe.

III. CONSIDERACIONES

Primero. Sobre el marco legal aplicable

En su escrito de interposición de conflicto Aby y Crisadar argumentan que, a su entender, no resultaba ajustado a derecho que en el IVCTC se evaluaran elementos distintos de los documentos remitidos para la obtención del ICCTC (i.e. proyecto básico de la instalación y programa de ejecución).

Esta conclusión de Aby y Crisadar derivaba de su interpretación del artículo 57 ('Conexión a la red de transporte') del Real Decreto 1955/2000, el cual establecía que *"La empresa propietaria del punto de conexión elaborará un informe [...] y lo trasladará al operador del sistema y gestor de la red de transporte, junto con una copia del proyecto básico de la instalación y el correspondiente programa de ejecución. El operador del sistema y gestor de la red de transporte analizará si existe alguna restricción derivada de esta nueva información [...]"*.

Aby y Crisadar indicaban que este artículo le era de aplicación a su solicitud de conexión dado que, aunque actualmente se encuentra derogado, *"se encontraba vigente en el momento en que se realizó la Solicitud de Conexión"*.

Se indica que, aunque efectivamente dicho artículo estaba en vigor en el momento de realizar la solicitud de conexión, ya no lo estaría en el momento en que REE elaboró los informes ICCTC y IVCTC en los que contestaba a dicha solicitud, dado que ambos son posteriores a la entrada en vigor del Real Decreto 1183/2020 que derogó dicho artículo 57 mediante su disposición derogatoria única.

Por otra parte, el propio Real Decreto 1183/2020 indica en su disposición transitoria segunda ('Instalaciones que, a la entrada en vigor del real decreto, no dispongan de permiso de conexión.') que *"las instalaciones que, a la entrada en vigor de este real decreto, no cuenten con el permiso de conexión, pero hayan solicitado u obtenido el permiso de acceso, deberán solicitar y tramitar la obtención de dicho permiso de conexión ante el titular de la red donde hayan solicitado u obtenido el permiso de acceso"* y que *"a efectos de la tramitación y obtención del permiso de conexión [...] será de aplicación el procedimiento y los plazos a los que se refiere el capítulo III [del Real Decreto 1183/2020] con las particularidades inherentes al hecho de que solo es preciso obtener el permiso de conexión [...]"*

Por lo tanto, el artículo 57 del Real Decreto 1955/2000 no sería de aplicación al ICCTC o IVCTC, al encontrarse derogado.

Segundo. Sobre la configuración de anillo

De acuerdo con lo establecido por el PO 13.3, dentro de las configuraciones preferentes de aplicación a las nuevas subestaciones de transporte de 220 kV se encuentra la de anillo evolucionable; sin embargo, el mismo PO establece que esta configuración sería de aplicación *“en los casos en que se precisen inicialmente no más de cuatro entradas o salidas”*.

Tercero. Sobre las consecuencias del incumplimiento de las limitaciones establecidas para considerar una posición como planificada según el Real Decreto-ley 15/2018

Respecto a la “Solución 2” propuesta por Aby y Crisadar **[INICIO CONFIDENCIAL][FIN CONFIDENCIAL]**, estas interpretan que esta sería una opción técnicamente viable y la única traba que se encontraría para su implementación sería que las actuaciones adicionales y de reconfiguración del nudo necesarias para posibilitar la conexión (nuevo equipamiento, nueva ubicación y un posible cambio de tecnología) no estaban contempladas expresamente en la planificación de la red de transporte vigente. Por ello interpretan que REE, en vez de denegar la conexión, debería haber analizado y propuesto esta opción.

A este respecto se recuerda que el Anexo II de la Circular 1/2021 establece que una conexión será considerada no viable —y por lo tanto el permiso de conexión será denegado— si no existe la instalación de red donde se solicita el punto de conexión o no está contemplada en la planificación vigente.

Las solicitudes de acceso y conexión no se encuentran incluidas dentro de la documentación recibida, por lo que se desconocen sus alcances y términos concretos, pero de acuerdo con la redacción del resto de documentos aportados podrían haberse realizado en una posición planificada de acuerdo con lo establecido en la Disposición adicional cuarta (‘Instalaciones planificadas e incluidas en los planes de inversión’) del Real Decreto-ley 15/2018⁵ que establecía que tendrían *“consideración de instalaciones planificadas de la red de transporte e incluidas en los planes de inversión, hasta un máximo de posiciones equivalente al de una calle de acuerdo con la configuración de la subestación, adicionales a las existentes y a las incluidas en el documento de planificación de la red de transporte aprobado”*.

⁵ Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores

Por lo tanto, la consideración de la posición solicitada como planificada estaría acotada por un máximo de posiciones de una calle. Si la solución de conexión implicase más posiciones (como podría ocurrir con la “Solución 2” propuesta por Aby y Crisadar) la solicitud de acceso y conexión se habría formulado sobre una posición que ya no se podría considerar como planificada y por lo tanto sería no viable.

A este respecto, la Ley 24/2013 establece en su artículo 4 (‘Planificación eléctrica’) que *“la planificación eléctrica será realizada por la Administración General del Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, requerirá informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y trámite de audiencia. Será sometida al Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo previsto en su Reglamento, con carácter previo a su aprobación por el Gobierno, y abarcará periodos de seis años”*. Adicionalmente indica que *“la planificación eléctrica tendrá por objeto prever las necesidades del sistema eléctrico para garantizar el suministro de energía a largo plazo, así como definir las necesidades de inversión en nuevas instalaciones de transporte de energía eléctrica, todo ello bajo los principios de transparencia y de mínimo coste para el conjunto del sistema”*.

Cuarto. Sobre la obligación de proponer alternativas

El artículo 6 (‘Resultado del análisis de la solicitud’) de la Circular 1/2021 establece que en caso de denegación se deberán presentar *“c) Posibles propuestas alternativas, o mención explícita de la inexistencia de las mismas, en el punto solicitado o en otro punto de la red cercano para el que exista capacidad de acceso y viabilidad de conexión”*.

Por lo tanto, los informes no tienen obligación de incluir propuestas alternativas en el caso de que estas no existan, pero sí hacer mención explícita a su inexistencia.

IV. CONCLUSIÓN

De acuerdo con lo establecido por la disposición derogatoria única del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, el artículo 57 (‘Conexión a la red de transporte’) 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, se encontraría derogado en el momento en que se emitieron los informes de Cumplimiento de Condiciones Técnicas para la Conexión (ICCTC) y de

Viabilidad de Condiciones Técnicas para la Conexión (IVCTC) objeto del conflicto.

Por su parte el Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores establece en su disposición adicional cuarta (‘Instalaciones planificadas e incluidas en los planes de inversión’) que tendrían *“consideración de instalaciones planificadas de la red de transporte e incluidas en los planes de inversión, hasta un máximo de posiciones equivalente al de una calle de acuerdo con la configuración de la subestación, adicionales a las existentes y a las incluidas en el documento de planificación de la red de transporte aprobado”*.

Y el Anexo II de la Circular 1/2021 Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica establece que una conexión será considerada no viable —y por lo tanto el permiso de conexión será denegado— si no existe la instalación de red donde se solicita el punto de conexión o no está contemplada en la planificación vigente.

Por lo tanto, una solicitud de acceso y conexión formulada acogiendo al Real Decreto-ley 15/2018 que exceda un máximo de posiciones al de una calle podrá ser considerada no viable de acuerdo con lo establecido en el Anexo II de la Circular 1/2021 al no poder considerarse que esté contemplada en la planificación vigente.

Notifíquese el presente informe a la la Secretaría General de Energía de la Consejería de Política Industrial y Energía de la Junta de Andalucía