

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PROPIEDAD DE E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U, PLANTEADO POR EDP RENOVABLES ESPAÑA S.L.U. CON MOTIVO DE LA DENEGACIÓN DE ACCESO PARA SU PARQUE EÓLICO MIRAVIEJAS DE 18 MW DE POTENCIA INSTALADA, EN LA SUBESTACIÓN DE NENERNOV 66 KV

(CFT/DE/170/22)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Xabier Ormaetxea Garai,

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 26 de enero de 2023

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por EDP RENOVABLES ESPAÑA S.L.U. en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 12.1.b) de la Ley 3/2013 y el artículo 14 del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión regulatoria aprueba la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Interposición del conflicto

Con fecha 20 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, "CNMC"), escrito en nombre y representación de EDP RENOVABLES ESPAÑA S.L.U. (en adelante "EDPR") por el que plantea conflicto de acceso a la red de distribución titularidad de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U (en adelante, "E-DISTRIBUCIÓN") en relación con la denegación de acceso para su PARQUE EÓLICO MIRAVIEJAS DE 18 MW de potencia, en la subestación de NENERNOV 66 KV.

Los hechos que originan dicho conflicto, según el escrito presentado, se resumen como sigue:

- El 24 de febrero de 2022, EDPR solicitó acceso para su parque eólico MIRAVIEJAS de 18 MW en la subestación NENERNOV 66 kV, siendo que, según la publicación de la distribuidora, la capacidad disponible en ese momento para la subestación era de 22,1 MW; capacidad que se mantuvo durante todo el mes de marzo sin que existiera publicada la existencia de capacidades admitidas no resueltas.
- Que en fecha 9 de marzo de 2022, E-DISTRIBUCIÓN solicitó a REE informe de aceptabilidad sin que a día de la fecha del escrito se haya dado traslado del mismo a la sociedad (dos meses y 10 días desde la solicitud del mismo hasta la fecha de remisión del escrito a la CNMC).
- Que con fecha 19 de abril de 2022 se notificó la denegación del permiso de acceso a la instalación objeto de conflicto por no resultar viable la conexión en el punto solicitado.
- Considera que en el supuesto de que hubieran existido otras solicitudes de acceso preferentes a la que es objeto de conflicto (admitidas y no resueltas) que no hubiera publicado la distribuidora, se debería otorgar a EDPR un derecho de acceso preferente sobre la futura capacidad que pudiera aflorar en la subestación NENERNOV 66kV, en compensación por los perjuicios ocasionados; preferencia que ya ha sido confirmada por esta CNMC, según la demandante, en la Resolución CFT/DE/042/19, donde se reconoce a futuro un derecho de acceso para salvaguardar de alguna forma los derechos de EDPR lesionados por falta de diligencia de REE durante la tramitación de las solicitudes.

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 14 de septiembre de 2022 de la Directora de Energía de la CNMC a comunicar a EDPR y E-DISTRIBUCIÓN, 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 (en adelante, Ley 39/2015), concediéndoseles un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar los documentos que estimase convenientes en relación con el objeto del conflicto.

Asimismo, en la Comunicación de Inicio remitida a E-DISTRIBUCIÓN, y con base en el artículo 75.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015), se requiere información adicional con respecto a las solicitudes de acceso y conexión recibidas por la distribuidora para la subestación citada, en el periodo comprendido entre la fecha de la solicitud del acceso objeto de conflicto y la de recepción de la Comunicación de inicio de procedimiento, así como información sobre la recepción del informe de aceptabilidad, incluyendo acreditación de la fecha en que se recibió el citado informe

TERCERO. – Alegaciones de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, 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, E-DISTRIBUCIÓN presentó el 29 de septiembre de 2022 escrito de alegaciones, que se resumen como sigue:

- En relación con la posible discrepancia entre la capacidad publicada y el resultado negativo individualizado para cada instalación por falta de capacidad, E-DISTRIBUCIÓN se remite a lo manifestado por esta CNMC en distintas resoluciones (tales como CFT/DE/179/21), donde se indica que *“los valores de capacidad de acceso disponible se publican únicamente como valores de referencia y no como valores garantizados por lo que las capacidades disponibles publicadas en los nudos son meramente informativas, y el en ningún caso presupone que deba existir capacidad en el punto solicitado.”*

En este sentido, para la instalación objeto de conflicto, la distribuidora confirma que no se publicaron capacidades admitidas y no resueltas para el punto concreto NENERNOV 66 kV ya que las solicitudes se presentaron para otros nudos de la red de influencia, lo que sí se ha ido publicando entre agosto de 2021 y la fecha de solicitud de EDPR.

- En cuanto a la falta de remisión del informe de REE, E-DISTRIBUCIÓN considera que actuó correctamente dado que como no existía ya capacidad en la red de distribución, se procedió a retirar la solicitud a REE de informe de aceptabilidad desde la perspectiva de la red de transporte, comunicándose a la sociedad reclamante la denegación de capacidad dentro del plazo establecido legalmente.
- En relación con las limitaciones tanto locales como zonales de capacidad indicadas en el estudio individualizado de la instalación objeto de conflicto, indica la saturación que se alcanzaría en la zona de influencia (folio 162 del

expediente), añadiendo que se han ido admitiendo solicitudes con mejor prelación hasta alcanzar unos valores de saturación que no permiten incorporación de la potencia que se solicita, ya que se supera el 100% de saturación ante contingencia simple de la transformación 220/66 kV de la subestación Costaluz incluso antes de su incorporación, así como ante contingencia simple de las líneas 66 kV Costaluz-Isla Cristina y Costaluz – Puente Esuri, por lo que la capacidad debe considerarse agotada en cualquier nudo afectado directamente por dichas limitaciones tanto locales como zonales. La alta incidencia de la solicitud de EDP se pone de manifiesto viendo que las saturaciones existentes se incrementan hasta en un 10 %.

- Asimismo, en su escrito señala los nudos que afectan significativamente a las limitaciones identificadas (“zona significativa”), que determina el agotamiento de la capacidad en el nudo NENERNOV 66 KV (folio 164 del expediente)

Conforme a la solicitud realizada por esta CNMC en el Acuerdo de inicio, EDISTRIBUCIÓN aporta la siguiente documentación:

- Listado de todas las solicitudes de acceso y conexión con punto de conexión solicitado en el punto NENERVO 66 kV desde julio de 2021 hasta la fecha de la solicitud de EDPR: en concreto se presentaron 173 solicitudes con una potencia total de 898 MW, de los que se concedieron 76 MW, por lo que no quedó capacidad disponible para EDPR.
- La primera solicitud de acceso del listado denegada en la zona de afección significativa fue la instalación FV ALJARAQUE, denegada con fecha el 21 de julio de 2021.
- La última solicitud de acceso del listado que obtuvo el permiso de acceso con anterioridad a la instalación objeto del conflicto, es una instalación de autoconsumo con venta de excedentes, con fecha 21 de febrero de 2022.
- El estudio individualizado de capacidad de la instalación se realizó el 4 de marzo de 2022.

CUARTO. – Trámite de audiencia

Una vez iniciado el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 3 de octubre de 2022, 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 día 19 de octubre tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones por parte de EDPR.

- Señala, en primer lugar, que no se ha presentado el documento técnico que supuestamente acredita la saturación, lo que le genera indefensión.
- En segundo lugar, indica que al tiempo de la presentación de la solicitud de EDPR aparecía capacidad disponible publicada y ya que, como reconoce E-DISTRIBUCIÓN, no había ninguna solicitud previa en el nudo de referencia NENERNOV 66kV, se le debe otorgar el acceso. Ello se corrobora porque la presunta falta de capacidad no es el concreto nudo, sino en la red de influencia.
- Además, aun asumiendo la limitación zonal, si se suman las capacidades publicadas en los distintos nudos de influencia y se restan las capacidades otorgadas el resultado es que se ha saturado presuntamente otorgando mucha menos capacidad que la que se había publicado. Indica que, según sus cuentas, habría 286,1 MW disponibles.
- EDPR afirma que la publicación de las capacidades en la normativa vigente no tiene carácter informativo, citando lo dispuesto en el Real Decreto 1183/2020 y la Circular 1/2021.

Transcurrido ampliamente el plazo previsto no se han recibido alegaciones por parte de E-DISTRIBUCIÓN.

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 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.

Esta consideración no ha sido objeto de debate por ninguno de los interesados.

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.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).

TERCERO. Sobre el objeto del procedimiento y la viabilidad de la solicitud de acceso y conexión presentada con independencia de la presente Resolución

El objeto del proceso es la denegación por parte de E-DISTRIBUCIÓN de la solicitud de acceso y conexión del PARQUE EÓLICO MIRAVIEJAS DE 18 MW de potencia, en la subestación de NENERNOV 66 KV.

Con carácter previo a cualquier consideración ha de tenerse en cuenta que:

-Dicha instalación superaba los 5MW de potencia, por tanto, requería de informe de aceptabilidad de REE, que fue solicitado en su momento por E-DISTRIBUCIÓN y luego retirado por la propia distribuidora al comprobar que no había capacidad en su propia red, de forma correcta, para evitar retrasos en posteriores solicitudes. Dicha retirada era el objeto inicial del presente conflicto de acceso, como se indica en los antecedentes.

-Que el nudo NENERNOV 66kV es nudo subyacente al nudo de la red de transporte COSTA DE LA LUZ 220kV.

-Que dicho nudo de la red de transporte no tenía capacidad al tiempo de la solicitud de EDPR, y sigue sin tener capacidad tras la nueva planificación.

Por tanto, aunque se estimara el presente conflicto y se reconociera el derecho de acceso en la red de distribución, la solicitud de acceso y conexión con estas características (nudo y potencia) resultaría igualmente denegada por no existir capacidad suficiente en la red de transporte.

No obstante lo anterior, que implica la inviabilidad de la solicitud de acceso y conexión, se va a proceder a evaluar la denegación efectuada por E-DISTRIBUCIÓN.

CUARTO. Sobre la discrepancia entre la capacidad publicada en la web de E-DISTRIBUCIÓN para el punto de conexión solicitado y el estudio individualizado para la instalación con referencia a la naturaleza de la publicación de capacidades.

Ha de recordarse que, como ha indicado E-DISTRIBUCIÓN en su escrito, la CNMC ya se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre la interpretación del mapa de capacidades publicado por las distribuidoras y las discrepancias entre capacidad publicada, admitida y en estudio. (Resolución de esa Sala de 3 de marzo de 2022, recaída en el expediente CFT/DE/179/21 y publicada en la página web el día 25 de marzo de 2022.)

EDPR no solo desconoce estas Resoluciones anteriores al planteamiento del presente conflicto, sino que además alega que no hay normativa que indique que la publicación tiene carácter informativo, citando directamente la normativa reglamentaria.

Dicho argumento no se puede admitir por dos razones:

El apartado 4 del Anexo II de la Resolución de 20 de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución no deja lugar a dudas sobre el alcance de lo publicado:

Dado que las capacidades de acceso cambian a lo largo del tiempo, tanto por variaciones en las demandas previstas como por nuevas solicitudes de permisos de acceso, las capacidades de acceso publicadas deben considerarse como informativas, sin que eviten la necesidad de realizar un estudio específico para cada solicitud concreta, en el que se tendrá en cuenta cualquier variación del escenario de estudio surgida posteriormente a su cálculo, tanto en el nudo en estudio como en otros nudos de la red que puedan tener influencia en el mismo

En segundo lugar, ni la Ley 24/2013 ni el RD 1183/2020; ni la Circular 1/2021 establecen si la capacidad disponible publicada tiene carácter vinculante o informativo. Es evidente que el silencio de la norma legal y reglamentaria no puede ser interpretado como que niega el carácter informativo. Tal interpretación no está justificada ni jurídica ni técnicamente. Por consiguiente, son las citadas

Especificaciones de Detalle las que han establecido el indicado carácter informativo, sin vulnerar con ello al resto de la normativa de acceso.

Es cierto, no obstante, como se indica en las Resoluciones citadas, que E-DISTRIBUCIÓN publicó la capacidad disponible y en estudio de una forma que podía dar lugar a entender que había más capacidad de la que realmente estaba disponible, generando solicitudes que no tenían que haberse producido, pero ello no tiene ningún efecto jurídico desde la perspectiva del acceso -en el sentido de que no afecta a si había o no capacidad- por lo que lo único que resulta relevante es el estudio individualizado. De hecho, en publicaciones posteriores -abril de 2022- el nudo NENERNOV 66kV ya aparece con capacidad disponible cero.

QUINTO- Sobre las causas de denegación de la solicitud a la vista de la zona de influencia y de las solicitudes previas en dicha zona.

EDPR alega en primer término que en el nudo NENERNOV 66kV no había ninguna solicitud previa, por lo que, al haber publicado una capacidad disponible de 22,1 MW, E-DISTRIBUCIÓN debía haberle otorgado los 18MW solicitados.

Tal argumento no se puede admitir,

No tiene en cuenta la literalidad del propio artículo 33.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

“...En la evaluación de la capacidad de acceso se deberán considerar, además del propio nudo al que se conecta la instalación, todos los nudos con influencia en el nudo donde se conecta la instalación...”

Es decir, la evaluación de la capacidad de acceso no se puede hacer nudo a nudo, sino teniendo en cuenta todos los nudos con influencia que es, justamente, lo que hace E-DISTRIBUCIÓN. Por ello, el hecho de que no haya ninguna solicitud previa a la de EDPR objeto de este conflicto no garantiza que se asigne a la misma, en su caso, la capacidad. Es importante subrayar que, en distribución, en contra de lo que sostiene EDPR, los órdenes de prelación no se articulan nudo a nudo, como en transporte, sino por zonas de influencia. En el presente caso, la zona de influencia indicada por E-DISTRIBUCIÓN es coherente con el mallado de la red y, por tanto, está justificada, salvo por la inclusión de la subestación de Onuba, pero la misma no afecta a la evaluación de la capacidad.

Dicho lo anterior, no se puede hacer el ejercicio de sumar todas las capacidades publicadas disponibles en la zona de influencia y restar las capacidades otorgadas. Simple y sencillamente, EDPR está comparando dos capacidades diferentes y siempre saldrá de esta sustracción una diferencia positiva -es decir siempre hay menos capacidad otorgada que disponible publicada- dando lugar a la errónea creencia de que había una capacidad disponible que no se ha asignado.

Este es un resultado que deriva de la correcta aplicación de la normativa de acceso. Se ha de publicar nudo a nudo. Por tanto, en cada nudo es objeto de publicación es la capacidad máxima disponible en ese nudo. Sin embargo, al evaluar se ha de tener en cuenta la zona de influencia, y, por tanto, al otorgar capacidad en un nudo de la red dicha capacidad otorgada resta de la capacidad máxima disponible en el resto de los nudos de la zona de influencia.

Dicho de otra manera, si en un nudo hay publicados 22MW como capacidad disponible como era el caso, la primera solicitud, no en el nudo, sino en alguno de los nudos con influencia se llevará la capacidad correspondiente y restará no solo del nudo en que se pretende conectar, sino del resto de los nudos con influencia, disminuyendo la capacidad máxima disponible. Esta forma de evaluar conduce, en un caso como el presente, al agotamiento de la capacidad en toda una zona de influencia, sin que en el propio nudo se haya otorgado acceso a ninguna instalación.

Ello sucede cuando algún elemento zonal -normalmente los transformadores del punto-frontera con la red de transporte- alcanzan su capacidad máxima en caso de indisponibilidad simple. En ese momento, todos los nudos subyacentes de forma mayoritaria o apreciable quedarán sin capacidad.

La lógica de la red de distribución debería centrar el acceso no en los nudos hasta 1 MW, sino en los elementos zonales de la red de alta tensión de las redes de distribución-transformadores y líneas- que son los que alcanzan antes la saturación y, con ello, generan la situación de falta de capacidad.

Y así es en este caso, los elementos saturados son los transformadores de Costaluz 220/66kV que es el punto frontera de la red de transporte con la red de distribución, en condiciones de indisponibilidad simple, es decir, ante el fallo del otro transformador. Se trata, por tanto, de una saturación zonal consecuencia de solicitudes previas en la zona de influencia. Eso es lo que pone de manifiesto de forma clara e inequívoca la documentación solicitada y remitida por E-DISTRIBUCIÓN (folios 202 a 216 del expediente). Es cierto que en dicha documentación se citan solicitudes ajenas al elemento saturado, pero de la misma -con una mera lectura que EDPR no ha realizado- que todas las solicitudes en los nudos subyacentes a Costa de la Luz 220kV se han denegado desde hace meses, salvo algunas solicitudes por pequeñas capacidades.

Teniendo en cuenta esta situación de saturación zonal previa y que EDPR había solicitado 18MW en alta tensión (66kV), por tanto, con directa incidencia hasta la red de transporte, y, por añadidura, en una subestación que por estar fronteriza con Portugal solo tiene como vía de salida la indicada subestación de Costa de la Luz la denegación resulta evidente, incluso sin necesidad de conocer con todos los detalles el resultado del programa de flujos de cargas.

De hecho, el único dato relevante del indicado estudio es el impacto- superior al 10%- de la instalación promovida por EDPR en el citado elemento, resultado totalmente ajustado a la topología de la red, la distancia del elemento saturado, la tensión a la que se pretende la conexión y, sobre todo, la potencia de la instalación.

En consecuencia, la solicitud de EDPR de que se requiera a E-DISTRIBUCIÓN la totalidad del estudio con todos los parámetros y cálculos resulta innecesaria para determinar si el estudio de capacidad ha llegado a una conclusión correcta o no, sin generar indefensión alguna a EDPR puesto que, como se ha indicado, a la vista de la documentación aportada por E-DISTRIBUCIÓN no hay duda de la coherencia de la citada denegación.

Todo ello conlleva la desestimación del presente conflicto de acceso.

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

RESUELVE

ÚNICO. – Desestimar el conflicto de acceso a la red de distribución, propiedad de E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U., planteado por EDP RENOVABLES ESPAÑA S.L.U., en relación con la denegación de acceso para su instalación PARQUE EÓLICO MIRAVIEJAS DE 18 MW de potencia, en la subestación de NENERNOV 66 KV.

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

EDP RENOVABLES ESPAÑA, S.L.U.

E-DISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U.

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.