

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A PLANTEADO POR JINKO GREENFIELD SPAIN 3, S.L. EN RELACIÓN CON LA DENEGACIÓN DE LA ACTUALIZACIÓN DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LAS INSTALACIONES FV PUEBLA 1 Y FV PUEBLA 2.

(CFT/DE/295/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep María Salas Prat
D^a. María Jesús Martín Martínez
D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 13 de marzo de 2025

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

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. Interposición del conflicto.

Con fecha 14 de octubre de 2024 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, "CNMC"), escrito de JINKO GREENFIELD SPAIN 3, S.L. (en lo sucesivo, "JINKO"), por el que se

plantea conflicto de acceso a la red de transporte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. (en lo sucesivo "REE") con motivo de la denegación de la actualización de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones FV Puebla 1 y FV Puebla 2.

La representación legal de JINKO expone en sus escritos los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

- En fecha 5 de enero de 2023 recibe propuesta previa por parte de REE en la que se reconocen 100 MW para la instalación FV Puebla 1 y 80 MW para la instalación FV Puebla 2 que era la capacidad solicitada. Estas instalaciones contemplaban seis compensadores síncronos.
- A partir de esa fecha, JINKO inicia una serie de conversaciones al objeto de reducir el número de compensadores síncronos.
- El día 2 de marzo de 2023, REE contesta a consulta de JINKO que debería haberle solicitado la reducción del número en el marco de la revisión de la propuesta previa (folio 85 del expediente). En el mismo correo se advierte por REE que no es posible en este caso reducir el número de compensadores síncronos manteniendo la capacidad otorgada. Al tiempo de la contestación, la propuesta previa ya había sido aceptada por lo que no era posible solicitar la revisión.
- El 22 de mayo de 2023, REE contestó a la misma empresa idéntica consulta para las instalaciones Puebla 3 y Puebla 4, indicando, sin embargo, que la forma de solicitar la disminución de compensadores síncronos era mediante una solicitud de actualización de los permisos de acceso y conexión, una vez emitidos los mismos.
- Ante esta situación, JINKO espera a la obtención de los permisos de acceso y solicita posteriormente actualización el 9 de mayo de 2024, admitida a trámite el día 3 de julio de 2024.
- El 11 de septiembre de 2024, REE autoriza el cambio de ubicación de las instalaciones, pero rechaza la sustitución de compensadores síncronos de seis a tres, por no mantenerse la potencia de cortocircuito que se aporta por los compensadores síncronos por la que se habían otorgado los permisos de acceso y conexión.

En cuanto a los fundamentos jurídicos, JINKO considera que:

- Las Especificaciones de Detalle aprobadas mediante Resolución de 27 de junio de 2024 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. (en adelante Especificaciones 2024) no son aplicables en el presente caso. La misma solo es aplicable a partir del día 2 de diciembre de 2024.
- En el caso de considerarlas aplicables, ello sería contrario al principio de prohibición de la retroactividad, cita para ello jurisprudencia en materia de autorizaciones y contratos.

- En tercer lugar, no está de acuerdo con la interpretación sostenida por REE en relación a que la capacidad de acceso aportada por los compensadores síncronos debe ser la misma que la resultante del número de compensadores incluido en la solicitud.
- En su opinión, si bien para determinar la capacidad de acceso, debe aplicarse un valor de Scc que tenga en cuenta la aportación de la compensación síncrona, la capacidad de acceso otorgada debe condicionarse a que los CS que finalmente se instalen aseguren que la potencia de cortocircuito sea al menos la misma considerada para “otorgar” la capacidad de acceso, es decir, la que corresponda a la capacidad de acceso “otorgada.”
- Según el informe de REE, la potencia de cortocircuito se incrementa en 269,19 MW con los compensadores síncronos incluidos en la solicitud. La misma se mantendría con los tres nuevos compensadores síncronos.
- Por otra parte, se puede decir que no es aplicable al caso la interpretación sostenida por REE puesto que la única pretensión de JINKO es ajustar la potencia de cortocircuito a la capacidad ya otorgada.
- Lo que sostiene REE supondría algo desproporcionado porque exigiría mantener un incremento de 269.19 MW que corresponde a una potencia de cortocircuito de 2692 MVA cuando solo se han otorgado 180 MW a los que correspondería una potencia de cortocircuito de 1800 MVA, siendo realmente necesario solo un incremento de 180 MW.

JINKO concluye solicitando:

- I. Anular la comunicación de REE, de fecha 11 de septiembre de 2024, por la que se deniega la actualización de los permisos de acceso y conexión para las instalaciones FV LA PUEBLA 1 y FV LA PUEBLA 2.
- II. Retrotraer las actuaciones, instando a REE a que evalúe la solicitud de actualización conforme a lo solicitado en el presente escrito, con objeto de ajustar la potencia de cortocircuito al valor que corresponda a los 180 MW de capacidad otorgada para dichas instalaciones.

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

A la vista de la solicitud, la Directora de Energía de la CNMC concluye con la existencia de un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica y mediante escrito de 15 de octubre de 2024, procedió a comunicar a JINKO y REE 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 REE 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 RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U.

Haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 73.1 de la Ley 39/2015 y tras solicitar ampliación de plazo, REE presentó escrito en fecha 14 de noviembre de 2024 en el que manifiesta en síntesis lo siguiente:

-REE discrepa o puntualiza alguno de los hitos indicados por JINKO en su relato fáctico. Así señala que la propuesta previa de acceso y conexión fue aceptada el día 15 de febrero de 2023 y los permisos de acceso emitidos el día 20 de febrero de 2023 siendo días después- el 27 de febrero de 2023- cuando se plantea consulta que fue contestada el día 5 de marzo de 2023 en relación a que la cuestión sobre el número de compensadores debió hacerse en vía de revisión de la propuesta previa, antes de haber aceptado la propuesta.

Catorce meses después de la contestación a la consulta, concretamente el día 9 de mayo de 2024 se presentan las solicitudes de actualización, procediendo a denegar el día 11 de septiembre de 2024 en los términos indicados por JINKO, es decir, por no mantenerse la potencia de cortocircuito de la solicitud inicial y que había obtenido los permisos de acceso y conexión como exigen las Especificaciones 2024.

En cuanto a los fundamentos jurídicos

-REE considera que las Especificaciones 2024 son plenamente aplicables puesto que el período transitorio de las mismas se aplica solo a aquellas actualizaciones o solicitudes que requieran un estudio específico para determinar la capacidad de acceso a la red de transporte entendido como el análisis detallado que se realiza con el objetivo de evaluar la viabilidad técnica y la capacidad de la red eléctrica para integrar nuevas instalaciones de generación de energía y en última instancia está relacionado con la publicación de la capacidad ajustada a los nuevos criterios de las Especificaciones.

-Señala REE que, en tanto que la actualización solo consistía en la reducción del número de compensadores síncronos no fue necesario realizar un estudio específico nuevo en el sentido apuntado y, por tanto, sin que fuera preciso evaluar ningún aspecto que haya sido modificado por las Especificaciones 2024.

-Por otra parte, niega que la aplicación sea retroactiva, en tanto que REE resolvió aplicando la doctrina de la propia CNMC sobre la aplicación a los procedimientos en curso de la normativa en vigor al tiempo de su solución, citando la resolución en el expediente CFT/DE/376/23.

-En cuanto al fondo del asunto, REE se limitó a evaluar que la aportación de potencia de cortocircuito con la reducción a tres compensadores se reducía a solo el 70.25% de la aportada por la solicitud inicial que había obtenido permiso por lo que ha de concluirse que, de conformidad con las nuevas Especificaciones, no se puede admitir dicha actualización.

CUARTO. Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 20 de noviembre de 2024, 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.

En fecha 12 de diciembre de 2024 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de REE, en el que se ratifica en su escrito de alegaciones inicial.

En fecha 15 de diciembre de 2024, tras solicitar ampliación de plazo que le fue otorgada, ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de alegaciones de JINKO, que señala lo siguiente:

- JINKO solicita actualización y no revisión de la propuesta previa siguiendo lo indicado por REE.
- JINKO señala que REE insiste en que ha denegado la actualización por aplicación de las Especificaciones 2024.
- En opinión de JINKO la transitoria de la Resolución de Especificaciones 2024 también incluye la exigencia del nuevo requisito en relación con los compensadores síncronos. En su opinión, el Fundamento Jurídico Cuarto de la Resolución de las Especificaciones deja sin efecto a la totalidad de las Especificaciones de 2021, pero señala su plena aplicabilidad, de la totalidad, hasta el día 2 de diciembre de 2024.
- En cuanto a la retroactividad, JINKO señala que la doctrina expuesta de la CNMC por parte de REE se refiere única y exclusivamente a los estudios de capacidad, y debe interpretarse en sentido estricto y restrictivo.
- Según JINKO, REE reconoce que con los seis compensadores síncronos afloró una capacidad superior a los 180 MW solicitados por lo que no se alcanza a comprender que, si la capacidad aflorada es superior a la potencia solicitada, la potencia de cortocircuito no se pueda adecuar a una potencia inferior, concretamente a los 180 MW solicitados por JINKO.
- Por ello, reitera la necesidad de que se retrotraigan las actuaciones y se realice un nuevo cálculo de la capacidad con la nueva configuración, al entender que es legítimo la posibilidad de restringir el número de compensadores síncronos a la capacidad efectivamente otorgada, de forma que la solución sea económica y ambientalmente viable.

QUINTO. Informe de la Sala de Competencia

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013 y del artículo 14.2.i) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto

657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe en este procedimiento.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Existencia de conflicto de acceso a la red de transporte.

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 transporte.

SEGUNDO. Competencia de la CNMC para resolver el conflicto.

La presente propuesta de resolución se dicta en ejercicio de la función de resolución de conflictos planteados respecto a los contratos relativos al acceso de terceros a las redes de transporte y distribución que se atribuye a la CNMC en el artículo 12.1.b) 1º de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante Ley 3/2013).

En sentido coincidente, el artículo 33.3 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico dispone que *“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia resolverá a petición de cualquiera de las partes afectadas los posibles conflictos que pudieran plantearse en relación con el permiso de acceso a las redes de transporte y distribución, así como con las denegaciones del mismo emitidas por el gestor de la red de transporte y el gestor de la red de distribución”*.

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

TERCERO. Sobre el objeto del conflicto. Cuestiones procedimentales previas.

El objeto del presente conflicto es la comunicación de 11 de septiembre de 2024 mediante la cual REE deniega la solicitud de actualización de los permisos de acceso de sus instalaciones FV Puebla 1 y FV Puebla 2. La actualización solicitada consiste básicamente en la reducción del número de compensadores

síncronos previstos (de seis a tres) con la consiguiente reducción de la potencia de cortocircuito aportada en el punto de conexión a red por los compensadores síncronos, sin que ello, en apariencia, afecte a la capacidad otorgada.

Como REE ha indicado en sus alegaciones la denegación está fundamentada exclusivamente en la redacción de las nuevas Especificaciones de Detalle (Especificaciones 2024) que, en el punto 4.2.1 de su Anexo I ha incluido un nuevo inciso (*el subrayado es nuestro*).

4.2.1 Capacidad de acceso por potencia de cortocircuito

(...)

En caso de incorporación de compensadores síncronos (CS) a uno o más MPE con previsión de conexión en un nudo de la red de transporte, se requerirá una solicitud de acceso cuya capacidad se determinará con un valor de Scc que tenga en cuenta la aportación de dicha compensación. La capacidad de acceso otorgada en este tipo de solicitudes estará supeditada a que la solución final del CS y su esquema de conexión aseguren que la Scc aportada por el CS en el punto de conexión a red sea al menos la misma que la que se evaluó para el otorgamiento del permiso de acceso conforme a la información remitida en ese momento. En todo caso, la puesta en servicio de los compensadores síncronos considerados en las mencionadas solicitudes, sus permisos correspondientes y su funcionamiento efectivo, serán condición indispensable para la puesta en servicio y funcionamiento de los MPE correspondientes a la solicitud coordinada (...)

Frente a ello las Especificaciones 2021 en el mismo apartado y Anexo se limitaba a establecer:

(...) En caso de incorporación de compensadores síncronos a uno o más MPE con previsión de conexión en un nudo de la red de transporte, se requerirá una solicitud coordinada de acceso cuya capacidad se determinará con un valor de Scc que tenga en cuenta la aportación de dicha compensación. En todo caso, la puesta en servicio de los compensadores síncronos considerados en las mencionadas solicitudes, sus permisos correspondientes y su funcionamiento efectivo, serán condición indispensable para la puesta en servicio y funcionamiento de los MPE correspondientes a la solicitud coordinada. (...)

Ello supone que el único objeto del debate jurídico es si a la solicitud de actualización se le aplica lo previsto en las Especificaciones 2024 que supone la denegación de la misma por el simple hecho de que disminuye la potencia de cortocircuito aportada por la reducción del número de compensadores previstos- lo que no es objeto de debate- o se aplica lo previsto en las Especificaciones 2021 que, en principio, obligaría a REE a evaluar si es posible la solución prevista sin afectar a la capacidad otorgada. Es decir, si se puede ajustar la potencia de cortocircuito aportada por los compensadores síncronos a la capacidad

efectivamente obtenida como pretende JINKO, con el consiguiente ahorro de costes.

Por otra parte, no hay debate en cuanto a que la solicitud de actualización fue presentada (9 de mayo de 2024) y admitida (3 de julio de 2024) con anterioridad a la entrada en vigor de las Especificaciones 2024, el día 6 de julio.

Finalmente debe quedar al margen del debate si el cambio de compensadores síncronos debe hacerse mediante una solicitud de actualización o mediante la revisión de la propuesta previa. Es obvio que ambas opciones son válidas, siendo temporalmente sucesivas, pues dependerá de si se ha aceptado o no la propuesta previa. Por otra parte, nada impide aceptar la propuesta y luego solicitar la actualización en tanto que las instalaciones evolucionan según se va desarrollando y pueden necesitar de una actualización.

Lo que no es cierto es que REE condicionara a JINKO con la respuesta a su consulta. JINKO realizó la misma una vez que se le había otorgado el acceso, luego ya solo era posible una solicitud de actualización como REE le indica y finalmente hizo. Tampoco se puede admitir el argumento de REE de que tardó más de un año en solicitar dicha actualización. La normativa en vigor no limita temporalmente la solicitud de actualización, simplemente la condiciona al cumplimiento de una serie de requisitos.

CUARTO. Sobre la normativa aplicable a la solicitud de actualización

Pasando así a la resolución del conflicto, ha de indicarse que desde una perspectiva jurídico-formal la nueva regulación se integra, como se ha indicado, en el Anexo I cuya rúbrica es “Especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso a la red de transporte para generación”, punto 4 “Capacidad de acceso”, apartado 2 “Determinación de la capacidad de acceso”, subapartado 1 “Capacidad de acceso por potencia de cortocircuito”. Es decir, sistemáticamente forma parte de las reglas para la determinación de la capacidad de acceso por potencia de cortocircuito.

El resuelve tercero de las Especificaciones establecen la siguiente regla transitoria:

Los estudios específicos para determinar la capacidad de acceso a las redes de transporte y distribución se realizarán conforme a los nuevos anexos I y II de la presente resolución una vez los gestores de red publiquen los nuevos valores de capacidad de acceso resultantes según el resuelve segundo.

El resuelve segundo establece como fecha para la publicación de las nuevas capacidades el día 2 de diciembre de 2024 a las 8:00 de la mañana.

Asimismo, el resuelve cuarto establece con plena lógica:

Dejar sin efectos la resolución de esta Comisión de 20 de mayo de 2021, que contiene la versión anterior de 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, sin perjuicio de su aplicabilidad hasta la fecha indicada en el resuelve segundo.

De lo anterior deduce JINKO que el entero anexo I no es de aplicación hasta la fecha indicada. REE, por el contrario, sostiene que la solicitud de actualización no exige un estudio específico ni tiene relación alguna con la determinación de la capacidad objeto de publicación por lo que es de plena aplicación desde la entrada en vigor de la Resolución el día 6 de julio de 2024.

Si se analiza el contenido material del inciso introducido es evidente que no tiene nada que ver con la determinación de la capacidad por potencia de cortocircuito. Bien al contrario, lo que se introduce es una condición (*estará supeditada*) que afecta a los permisos de acceso y conexión ya otorgados con compensador síncrono (*capacidad de acceso otorgada en este tipo de solicitudes*).

En este sentido, tiene razón REE en que las normas transitorias de las Especificaciones 2024 que determinan la aplicación a partir del día 2 de diciembre de 2024 están pensadas para la evaluación de la capacidad en cada nudo y de cada solicitud, que no es el caso.

Ahora bien, aceptado el argumento de REE es evidente que la aplicabilidad a una solicitud de actualización previa viene determinada por la naturaleza y contenido del inciso.

(...) La capacidad de acceso otorgada en este tipo de solicitudes estará supeditada a que la solución final del CS y su esquema de conexión aseguren que la Scc aportada por el CS en el punto de conexión a red sea al menos la misma que la que se evaluó para el otorgamiento del permiso de acceso conforme a la información remitida en ese momento. (...)

La literalidad del mismo pone de manifiesto, como se ha apuntado, que se trata de una norma que incluye una nueva condición que afecta exclusivamente a permisos de acceso y conexión ya otorgados con compensador síncrono y que, además, y esto es lo relevante, supone una objetiva restricción de las condiciones de otorgamiento de capacidad de acceso, en tanto que la solución final de compensadores no puede suponer una disminución de la potencia de cortocircuito aportada por el compensador síncrono en la propuesta evaluada inicialmente, aunque no afecte a la capacidad otorgada. Dicho de otra manera y como demuestra el propio conflicto planteado, supone en la práctica una prohibición del ajuste de la potencia de cortocircuito aportada por los compensadores síncronos a la capacidad efectivamente otorgada.

Tal naturaleza restrictiva de la disposición viene a resolver por sí misma el presente conflicto, pues es evidente que no puede aplicarse, salvo normativa en sentido contrario, para resolver en sentido negativo una solicitud en tramitación.

Este caso nada tiene que ver con la doctrina de esta Comisión citada por REE en sus alegaciones sobre la inmediata aplicación de las normas de evaluación de las solicitudes, cuyo sentido y objetivo es justamente el contrario, es decir, facilitar la aplicación de la nueva normativa de evaluación de la capacidad de acceso para evitar otorgar o denegar el acceso en función de una capacidad que ya no es la propia del momento de la evaluación. De hecho este es el sentido de fijar una fecha para publicar la nueva capacidad y con ella evaluar las solicitudes posteriores en el resuelve segundo de las Especificaciones 2024

Las anteriores consideraciones suponen la estimación del conflicto planteado por JINKO.

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

RESUELVE

PRIMERO. Estimar el conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica titularidad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. planteado por JINKO GREENFIELD SPAIN 3, S.L., con motivo de la denegación de la actualización de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones FV Puebla 1 y FV Puebla 2.

SEGUNDO. Dejar sin efecto la comunicación de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. de 11 de septiembre de 2024, procediendo a la retroacción de las actuaciones al objeto de que se emita una nueva comunicación aplicando lo dispuesto en las Especificaciones de Detalle aprobadas el 20 de mayo de 2021.

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

JINKO GREENFIELD SPAIN 3, S.L.
RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.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.