



Comisión

Nacional

de Energía

**INFORME SOBRE LA SOLICITUD DE UNA
COMUNIDAD AUTÓNOMA EN RELACIÓN A LA
NEGATIVA DE CONCESIÓN DE PUNTO DE
ENGANCHE PARA INSTALACIONES DE
PRODUCCIÓN DE ENERGÍA EN RÉGIMEN
ESPECIAL POR PARTE DE UN PEQUEÑO
DISTRIBUIDOR**

8 de junio de 2006

INFORME SOBRE LA SOLICITUD DE UNA COMUNIDAD AUTÓNOMA EN RELACIÓN A LA NEGATIVA DE CONCESIÓN DE PUNTO DE ENGANCHE PARA INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA EN RÉGIMEN ESPECIAL POR PARTE DE UN PEQUEÑO DISTRIBUIDOR

1 OBJETO

El presente documento tiene por objeto responder la solicitud de informe preceptivo formulada por una CC.AA., en relación a la negativa de un distribuidor acogido a la DT 11ª de la Ley 54/1997 a conceder la conexión a su red de distribución, de determinadas instalaciones de producción de energía en régimen especial, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 21.1 del Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo.

2 ANTECEDENTES

Con fecha 22 de febrero de 2006 la empresa distribuidora [...], acogida a la Disposición transitoria 11ª de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, denegó los correspondientes puntos de conexión a su red de distribución a tres instalaciones fotovoltaicas (de potencias 5 kW, 99 kW y 99 kW) *“al carecer de capacidad técnica de absorción de la energía eléctrica que pudieran producir”*, advirtiendo a los respectivos titulares de lo dispuesto en el artículo 21 del Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, donde se determina que *“en caso de discrepancia, la Dirección General de Política Energética y Minas o el órgano competente de la Administración Autonómica, resolverán lo que proceda, previo informe preceptivo de la Comisión Nacional de Energía”*.

Con fecha 24 de abril de 2006 tuvo entrada en esta Comisión el escrito de la CC.AA. solicitando el referido informe preceptivo.

3 SITUACIÓN ACTUAL

[...] es una distribuidora de electricidad acogida a la Disposición transitoria 11ª de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, con dos proveedores:

a) [...]

b) [...]

Con el incremento en el pasado año de [...] por parte de dicha empresa cogeneradora hasta totalizar los [...], según la información proporcionada, la distribuidora [...], ha de verter “*todos los meses*” energía a la red de [...] por no tener “*capacidad de distribuirla*”. Adicionalmente, [...] ha presentado a la distribuidora una solicitud de aumento de potencia en otros [...], habiéndose dado traslado a [...] para su análisis de viabilidad.

Durante el año 2005, [...] adquirió [...] a tarifa D a [...] y [...] kWh a la cogeneradora [...] a tarifa de régimen especial, por lo que devenga una compensación de la CNE para hacer equivalente esta adquisición al precio que hubiera tenido si ésta se hubiera adquirido a la referida tarifa D. El mercado a tarifa de [...] en 2005 ascendió a [...] kWh.

Por último, se ha de advertir que se ha producido recientemente un cambio de régimen del régimen de venta de energía eléctrica producida por la cogeneración, desde un régimen inicial de venta a [...] a tarifa regulada a un régimen actual de venta al mercado, con un cambio del punto frontera para la adquisición de la misma por [...] que a su vez la vende a tarifa D a [...]. Es decir, en esta situación, [...] compra toda la energía que necesita para suministrar a sus clientes a la tarifa D correspondiente.

4 CONSIDERACIONES

4.1 Sobre el derecho de acceso de terceros a las redes de transporte y distribución

El carácter fundamental que el legislador ha otorgado al derecho de acceso a redes se pone de manifiesto desde la misma Exposición de Motivos del texto de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, donde se señala que “*el transporte y la distribución se liberalizan a través de la generalización del acceso de terceros a las redes. La propiedad de las redes no garantiza su uso exclusivo. La eficiencia económica que se deriva de la existencia de una única red, raíz básica del denominado monopolio natural, es puesta a disposición de los diferentes sujetos del sistema eléctrico y de los consumidores*”.

Este principio se materializa en los artículos 11.2 y, 38 y 42 según se trate de acceso a redes de transporte y distribución, respectivamente:

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

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

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

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

El precepto contiene aún otras exigencias: la primera de ellas, “*la denegación deberá ser motivada*”, comporta la obligación del gestor de la red de hacer expresas las razones o

motivos de la negativa, y con ello, impone al gestor de la red la carga de la prueba acerca de la falta de capacidad.

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

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

Este inciso, referido a los criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros, viene a completar el círculo de garantías que el legislador ha establecido para asegurar la eficacia del derecho de acceso: no podrán alegarse por el gestor de la red de transporte / distribución cualesquiera argumentos de calidad, seguridad o regularidad de los suministros, sino precisamente aquellos que correspondan con las exigencias generales sobre seguridad, regularidad y calidad de los suministros, exigencias que, por ser generales, tendrán que estar preestablecidas por norma reglamentaria.

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

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

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

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

En el artículo 18 del Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, se desarrollan los derechos de estos productores, entre los que se encuentran el conectar en paralelo su grupo o grupos generadores a la red de la compañía distribuidora o de transporte, así como el de transferir al sistema su producción o excedentes de energía eléctrica, siempre que técnicamente sea posible su absorción por la red. Asimismo, en la Disposición Transitoria tercera dos del mismo Real Decreto se establecen previsiones sobre el punto de conexión de estas instalaciones a la red, mediante el cual se materializa el derecho de acceso al permitir que entreguen energía a la red general. Dicho punto *“se establecerá de acuerdo entre el titular y la empresa distribuidora o transportista. El titular solicitará a dicha empresa el punto y condiciones de conexión que, a su juicio, sean los más apropiados. En el plazo de un mes, la empresa distribuidora notificará al titular la aceptación o justificará otras alternativas. El titular, en caso de no aceptar la propuesta alternativa, solicitará al órgano competente de la Administración General del Estado o de las comunidades autónomas la resolución de la discrepancia”*.

4.2 Sobre las denegaciones del derecho de acceso a tres instalaciones fotovoltaicas

En el caso concreto planteado en el objeto del presente informe, la empresa [...] deniega el punto de conexión a la red de distribución a tres instalaciones fotovoltaicas (de potencias instaladas de 5 kW, 99 kW y 99 kW), por lo que de facto se deniega el derecho de acceso recogido en la normativa vigente, que de acuerdo con lo señalado anteriormente, sólo es posible denegar por falta de capacidad cuando afecte a la seguridad, regularidad o calidad de los suministros.

Según la documentación aportada no se vislumbran claramente las razones de estas denegaciones. Únicamente se señala en los escritos de la empresa [...] la carencia “*de capacidad técnica de absorción de la energía eléctrica que pudieran producir*”. Con esta información, no es posible dilucidar la causa concreta de las denegaciones, ya que éstas pueden responder bien a inconvenientes que afectan a la seguridad, regularidad o calidad de los suministros, o bien a la insuficiente capacidad para distribuir la energía entre sus consumidores a tarifa.

Si nos encontrásemos en la primera causa, estaríamos en el único supuesto recogido en la normativa vigente que posibilita la denegación de acceso.

Si por el contrario, nos encontrásemos en la segunda, la distribuidora podría ceder la energía excedentaria que sobrepase las necesidades de sus consumidores a [...] por lo que no habría razones para las denegaciones de acceso. En este caso, sería de aplicación el artículo 21 del Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo, por el que se establece la metodología para la actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, ya que en él se faculta a la Dirección General de Política Energética y Minas a autorizar la cesión de dicha energía excedentaria a otro distribuidor.

En dicho artículo se determina:

“1. La energía eléctrica deberá ser cedida a la empresa distribuidora más próxima que tenga características técnicas y económicas suficientes para su ulterior distribución. En caso de discrepancia, la Dirección General de Política Energética y Minas o el órgano

competente de la Administración Autonómica, resolverán lo que proceda, previo informe preceptivo de la Comisión Nacional de Energía.

No obstante lo anterior, la Dirección General de Política Energética y Minas podrá autorizar, a los efectos de la correspondiente liquidación económica, que la empresa distribuidora más próxima pueda adquirir la energía eléctrica de las instalaciones aunque ésta sobrepase sus necesidades, siempre que la citada empresa distribuidora esté conectada a otra empresa distribuidora, en cuyo caso cederá sus excedentes a esta última empresa”.

Existe en nuestro ordenamiento ciertos precedentes en los que el citado Centro Directivo ha resuelto la cesión de la energía excedentaria de una distribuidora para ser adquirida por otra conectada a la primera.

En definitiva, la CNE considera que la CC.AA. debería solicitar a la empresa [...] información adicional sobre las razones concretas por las cuales deniega el acceso y declara la carencia “*de capacidad técnica de absorción de la energía eléctrica que pudieran producir*”, a fin de dilucidar si dichas denegaciones son consecuencia de posibles riesgos para la seguridad, regularidad o calidad de los suministros, o por el contrario, obedecen a la aparición de energía excedentaria que sobrepasa las necesidades de sus consumidores a tarifa, por lo que tendría que ser cedida a [...].

4.3 Sobre la liquidación económica de la energía adquirida al régimen especial

Por último, señalar que la empresa [...] puede ser compensada por la energía que adquiera a los productores en régimen especial, con el fin de que esta adquisición no le ocasione ningún quebranto.

Esta empresa desde el mes de septiembre de 2002 viene siendo compensada por sus adquisiciones de energía a la cogeneradora [...].

Dicha compensación está regulada en el artículo 20.4 del Real Decreto 2017/1997, de 26 de diciembre por el que se organiza y regula el procedimiento de liquidación de los costes de transporte, distribución y comercialización a tarifa, de los costes permanentes del

sistema y de los costes de diversificación y seguridad de abastecimiento, que establece que *“las empresas distribuidoras de energía eléctrica que no se encontraban acogidas al Real Decreto 1538/1987, de 11 de diciembre, (...) podrán ser compensadas por la Comisión Nacional del Sistema Eléctrico por la diferencia que resulte de entre el precio de adquisición de energía eléctrica a cada uno de los productores que a la entrada en vigor de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, estuvieran acogidos al régimen económico establecido en el Real Decreto 2366/1994, de 9 de diciembre y el precio que correspondería a esta energía facturada a la tarifa que le fuera de aplicación al distribuidor o al precio de mercado mayorista si adquiere la energía como cliente cualificado o en su caso al precio medio ponderado que resultase de ambos. Esta compensación que podrá resultar positiva o negativa, será aprobada para cada caso por la Dirección General de la Energía.”*

Una vez efectuada la compensación, el distribuidor tiene valorada todas sus compras de electricidad a la tarifa eléctrica D correspondiente. En consecuencia, la venta posterior de una parte de la energía adquirida al régimen especial a [...] debería realizarse aplicando esta la misma tarifa, de acuerdo con lo que establezca en su momento la Dirección general de Política Energética y Minas, quien resolverá a solicitud de la empresa [...].

5 CONCLUSIONES

De acuerdo con las consideraciones anteriores, la CNE debe señalar, en primer lugar, que la regulación vigente contempla entre otros el derecho de acceso de los productores en régimen especial a la red de distribución, así como la adquisición de su energía producida por parte del distribuidor, y las liquidaciones o compensaciones asociadas a fin de evitar quebrantos a estos distribuidores. Asimismo, el derecho de acceso únicamente puede ser restringido cuando existan problemas de seguridad, regularidad o calidad de los suministros.

En la documentación remitida por la CC.AA. respecto a la problemática concreta la denegación de acceso a determinados productores fotovoltaicos por parte de la empresa [...] únicamente se alega la carencia de “capacidad técnica de absorción de la energía

eléctrica que pudieran producir”, sin precisar los riesgos para la seguridad, regularidad o calidad en el suministro que lo justificaría.

Por lo tanto, se considera que la CC.AA. debería solicitar a esta empresa información adicional sobre los citados riesgos.

Si las denegaciones fueran por cualquier otra causa, se deberían conceder los accesos solicitados.