



Comisión
Nacional
de Energía

INFORME DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA SOBRE PROCEDIMIENTOS AUTONÓMICOS RELATIVOS AL ACCESO Y LA CONEXIÓN DE INSTALACIONES EN RÉGIMEN ESPECIAL A LAS REDES DE DISTRIBUCIÓN A TRAVÉS DE “MESAS DE EVACUACIÓN” O MECANISMOS SIMILARES

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

El Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía (CNE), en su reunión de 29 de noviembre de 2007, reconoció a Plantas Solares de Castilla, S.L (Plantas Solares) el derecho de acceso a la red de distribución de Unión Fenosa, S.A (Unión Fenosa) respecto de una instalación fotovoltaica a instalar en Manzanares (Ciudad Real) (C.A.T.R 59/2007).

La distribuidora había denegado el acceso debido a la falta de capacidad de las redes, al haber sido asignada la potencia máxima que podía ser asumida por dichas redes en un procedimiento, coordinado por la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha, conocido como “Mesas de evacuación”.

En vista de esa alegación, el Consejo, en la reunión citada, acordó la realización de un informe sobre el carácter del procedimiento de las Mesas de evacuación en Castilla – La Mancha, y las facultades que competen a la CNE como regulador del mercado eléctrico nacional y garante del derecho de acceso.



Comisión
Nacional
de Energía

El presente informe da respuesta a ese encargo. Adicionalmente se estudiarán procedimientos análogos que puedan aplicar otras Comunidades Autónomas distintas de Castilla – La Mancha. Antes de analizar tales procedimientos nos ocuparemos brevemente de los conceptos de acceso y conexión a las redes de distribución, en particular para instalaciones en régimen especial.

El informe sigue este esquema:

- (1) El acceso y la conexión a las redes de distribución tras la Ley 17/2007.
- (2) Descripción de los procedimientos autonómicos sobre acceso y conexión a las redes por parte de instalaciones en régimen especial.
- (3) Análisis de los procedimientos objeto de informe.
- (4) Conclusiones.

II. EL ACCESO Y LA CONEXIÓN A LAS REDES DE DISTRIBUCIÓN TRAS LA LEY 17/2007

El artículo 11.2 de la Ley del Sector Eléctrico, garantiza el acceso de terceros a las redes de transporte y distribución en las condiciones técnicas y económicas establecidas en dicha Ley.

La Ley 17/2007, de 4 de julio, establece que para poder solicitar el acceso a las redes de distribución se ha de disponer previamente de punto de conexión. Antes de esa Ley el acceso se solicitaba con carácter previo a la conexión.



Comisión
Nacional
de Energía

1. La anterior redacción del artículo 42 de la Ley del Sector Eléctrico

La CNE, en conflictos resueltos conforme a la anterior redacción de la Ley, ha señalado reiteradamente que el acceso concede al solicitante un derecho a transitar su energía por las redes de otro, mientras la conexión se refiere a las condiciones del enganche físico a la red:

“La decisión sobre acceso, mediante la que se resuelve un conflicto de A.T.R. [acceso de terceros a las redes] es siempre una decisión relativa al mercado eléctrico, y a las condiciones de concurrencia en el mismo. Por el contrario, en la decisión sobre conexión, el interés público a proteger es la seguridad y calidad de las instalaciones. La primera declarará el derecho del sujeto solicitante a transitar su energía por las redes de otro. La segunda declarará la aptitud técnica de las instalaciones y posibilitará la puesta en marcha de las instalaciones y la ejecución de la conexión física”.

La competencia para resolver conflictos de acceso correspondía al Estado, en particular a la CNE, *“por afectar a la ordenación del sector y a las condiciones de igualdad en el ejercicio en todo el Estado del derecho de A.T.R”.*

A las Comunidades Autónomas correspondía resolver las discrepancias sobre el punto de conexión, siempre que la instalación no afectase a más de una Comunidad Autónoma o no superase el ámbito autonómico.

Tales criterios se confirmaron por la jurisprudencia (entre otras, sentencia del Tribunal Supremo de 29 de junio de 2007. RJ 2007/7441).



Comisión
Nacional
de Energía

El artículo 42.2 de la Ley del Sector Eléctrico (42.3 tras la reforma) señala que el acceso a la red de distribución sólo puede denegarse por falta de capacidad de la red, lo cual debe motivarse:

“El gestor de la red de distribución 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.”

Ese desarrollo reglamentario está previsto, entre otros, en el artículo 62.6 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre:

“...Cuando no se disponga de capacidad suficiente para cumplir las condiciones expresadas por el usuario de acuerdo con las condiciones de funcionamiento y seguridad de la red, el gestor de la red de distribución de la zona podrá denegar la solicitud de acceso. Esta denegación deberá quedar suficientemente justificada y contendrá propuestas alternativas de acceso en otro punto de conexión o de realización, si ello fuera posible, de los refuerzos necesarios en la red de distribución de la zona para eliminar la restricción de acceso.”

Con base en lo anterior, la CNE tiene declarado reiteradamente que el único motivo de denegación de acceso por el gestor de la red es que no exista capacidad, justificado ello por criterios de “seguridad, regularidad o calidad de los suministros” previstos reglamentariamente.

En caso de instalaciones de régimen especial, un primer mecanismo para evaluar la capacidad de acceso consiste en comprobar que la instalación, por



Comisión
Nacional
de Energía

sí sola, no supera el límite del 50% de la capacidad de diseño de la línea en un punto concreto (Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto 436/2004 o Anexo XI del Real Decreto 661/2007). Complementario del anterior es el mecanismo del artículo 64.b del Real Decreto 1955/2000, que permite analizar lo que se puede verter a la red en un momento determinado de consumo y en condiciones concretas, mediante un estudio específico y concreto de la capacidad¹.

Si la denegación de acceso por falta de capacidad está justificada deben ofrecerse alternativas.

2. La nueva redacción del artículo 42 de la Ley del Sector Eléctrico

La nueva redacción del artículo 42 de la Ley del Sector Eléctrico dispone: *“Para poder solicitar el acceso a las redes de distribución se habrá de disponer previamente de un punto de conexión en las condiciones técnicas establecidas reglamentariamente.”*

La Ley 17/2007, que modifica la Ley 54/1997, reconoce la libre iniciativa para el ejercicio de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica las cuales se ejercerán garantizando el acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica a todos los consumidores demandantes del servicio dentro del territorio nacional. Asimismo la Ley establece que para poder solicitar el acceso a las redes de distribución se ha de disponer previamente de punto de conexión.

¹ El artículo 64.b señala que el gestor de la red establecerá la capacidad de acceso en un punto de la red como la producción total simultánea máxima que puede inyectarse en dicho punto, en ciertas condiciones que dicho artículo señala. Por otro lado, el mecanismo previsto en los Reales Decretos sobre régimen especial se refieren a la potencia máxima admisible en la interconexión de una instalación de régimen especial o conjunto de instalaciones que compartan punto de conexión, distinguiendo los casos de conexión a una línea o a una subestación. La CNE ha señalado reiteradamente que en aplicación de este mecanismo debe

Teniendo en cuenta que antes de la entrada en vigor de la citada ley el acceso se solicitaba con carácter previo a la conexión, la CNE ha adoptado los siguientes criterios:

1. La CNE es la competente para resolver los conflictos que se planteen en relación con el acceso a las redes de transporte y distribución.
2. El artículo 42.2 de la Ley 17/2007 establece la necesidad de disponer previamente de punto de conexión para solicitar el acceso a las redes de distribución. Las Comunidades Autónomas son las competentes para determinar las condiciones técnicas de la conexión a las redes y resolver las discrepancias y conflictos que sobre esta cuestión se planteen.
3. En ningún caso, podrá denegarse la conexión invocando los criterios propios de acceso a las redes y, en concreto, la falta de capacidad justificada por criterios de seguridad, regularidad o calidad de los suministros.
4. La Comisión, a través de su página Web, informará a todos los usuarios de cuáles son los procedimientos que pueden seguir para el ejercicio de sus derechos relativos a la conexión y el acceso a las redes.

Los criterios expuestos coinciden con la interpretación que se daba, vigente la redacción anterior, al artículo 60.3 del Real Decreto 1955/2000, pues éste también situaba la conexión en un momento previo al acceso:

comprobarse que la instalación que solicita el acceso no supera, por sí sola, el límite del 50% de la capacidad de diseño de la línea en el punto de conexión considerado.



“Las limitaciones de acceso para los productores se resolverán sobre la base de la inexistencia de reserva de capacidad de red, sin que la precedencia temporal en la conexión implique una consecuente preferencia de acceso”.

La CNE sólo conocerá de conflictos de acceso, entendido del modo expuesto, cuando exista previa conexión.

La nueva redacción de la Ley entró en vigor el 4 de julio de 2007. A efectos de la aplicación temporal de la norma es relevante la fecha de la solicitud de acceso por el titular de la instalación, no la de denegación del acceso. Así:

(i) Los C.A.T.R incoados antes de la entrada en vigor de la Ley 17/2007, o después de esa fecha si traen causa de una solicitud de acceso anterior, se tramitan por la CNE aunque no exista previa conexión, al aplicarse el anterior artículo 42.

(ii) Las solicitudes posteriores a la entrada en vigor que no dispongan de conexión serán inadmitidas, pues se aplica la nueva redacción del artículo 42.

III. DESCRIPCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS AUTONÓMICOS SOBRE ACCESO Y CONEXIÓN A LAS REDES POR PARTE DE INSTALACIONES EN RÉGIMEN ESPECIAL

Los procedimientos autonómicos sobre acceso y conexión a las redes de distribución por parte de instalaciones en régimen especial tienen origen en el elevado número de instalaciones de este tipo, en particular fotovoltaicas, que han solicitado evacuar su producción eléctrica a la red en los últimos años.



Tan elevado número de peticiones puede agotar la capacidad de las líneas de distribución para absorber la energía producida. Y además está la cuestión del coste de las infraestructuras necesarias para evacuar la electricidad.

Algunas Comunidades Autónomas han adoptado medidas. Aunque los procedimientos que han regulado son, en esencia, muy similares, a efectos expositivos distinguimos tres bloques²:

(1) Procedimientos surgidos de la coordinación entre Administración y distribuidora: Castilla – La Mancha y Castilla y León.

(2) Procedimientos para priorizar el acceso y la conexión: Andalucía y Murcia.

(3) Normas complementarias sobre conexión: Navarra y Extremadura.

(1) Coordinación entre Administración y distribuidora: Castilla – La Mancha y Castilla y León

Los procedimientos empleados en Castilla – La Mancha y en Castilla y León no tienen regulación legal. Los conocemos a través de expedientes tramitados ante la CNE, como el ya mencionado C.A.T.R 59/2007 o el 60/2007³.

En los últimos años, la Comunidad Autónoma de Castilla – La Mancha se ha caracterizado, en materia de acceso por: (1) Una demanda de acceso muy superior a la posible oferta, en particular de instalaciones fotovoltaicas; (2) Una demanda de tecnología fotovoltaica realizada por agentes con poca experiencia

² Según el “Libro Blanco de la Generación Eléctrica en España. La visión de los productores de energías renovables” (APPA, marzo de 2005, p. 39) otras Comunidades Autónomas distintas de las aquí consideradas han regulado el acceso y la conexión de instalaciones en régimen especial (en concreto, Asturias y Valencia).

³ Resuelto este último en sesión celebrada el 21 de febrero de 2008. El conflicto se planteó ante una denegación idéntica a la del conflicto 59/2007. En ambos se reconoció el acceso.



en el sector y con dificultades para comprender las normas sobre acceso; y (3) *“Una normativa, tanto estatal como autonómica... destinada a aplicarse en circunstancias de pocos proyectos”*, siendo ahora la prioridad el elevado número de proyectos.

Tales son los motivos por los que la Administración autonómica desarrolló las llamadas Mesas de evacuación, con la colaboración de las compañías distribuidoras. Este mecanismo consiste en lo siguiente:

(i) La Administración encarga a la distribuidora un estudio sobre los refuerzos necesarios para evacuar la energía fotovoltaica⁴.

(ii) Se definen zonas eléctricas, que normalmente coinciden con el área de influencia de una subestación, y se determina la potencia máxima a instalar en cada zona, conforme a ciertos criterios, entre los que figura que *“en cada línea de distribución el máximo de energía a evacuar es el 50% de la capacidad de la línea”*⁵.

(iii) A partir del estudio de la distribuidora *“la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha constituye las denominadas Mesas de evacuación, en la que se reflejan todas las plantas fotovoltaicas que podrán evacuar su energía”*⁶.

(iv) En la Mesa tiene lugar una *“priorización de los proyectos fotovoltaicos, otorgando un orden de entrada (acceso) a las redes, en función del grado de*

⁴ Escrito de Unión Fenosa de 14 de agosto de 2007 en el citado C.A.T.R 59/2007 (folios 34 y 35): *“La Junta de Comunidades de Castilla La Mancha decidió encargar al gestor de la Red de Distribución... un estudio técnico-económico para hacer las modificaciones de la red de distribución, teniendo en cuenta las generaciones y consumos existentes.”*

⁵ Los otros criterios son: (1) Que la potencia a instalar no sobrepase la potencia demandada (con carácter general la potencia a instalar es el 50% de la potencia demandada); (2) La implantación se efectúa por lo general en líneas de media tensión, procurando dejar libre de implantación fotovoltaica la red de 132 kV; (3) Cada subestación debe tener un transformador de reserva (*“Acceso a redes... cit.”*, página 2).

⁶ Escrito de Unión Fenosa de 14 de agosto de 2007.

avance administrativo”. Así, la Mesa permite el reparto de “*la capacidad total de evacuación de energía*”⁷.

(v) La Mesa culmina con la firma de un convenio para que los productores sufragan los refuerzos necesarios de las líneas y las subestaciones en proporción a la potencia de cada proyecto, con la aportación de aval a favor de la distribuidora⁸. La Dirección General de Industria, Energía y Minas actúa como depositaria de una copia del convenio.

Hasta esa segunda fase de las Mesas, la distribuidora “*continuará atendiendo las solicitudes de nuevos puntos de acceso*” posponiendo su concesión, según lo acordado con la Jefatura del Servicio de Energía⁹. A las solicitantes se les denegará el acceso mediante un modelo de respuesta diseñado de acuerdo con dicha Jefatura¹⁰.

Aunque la Administración encargue un estudio a la distribuidora y constituya las Mesas de evacuación, tal actuación no se considera susceptible de recurso.

Se ha tenido conocimiento de una resolución de la Consejería de Industria y la Sociedad de la Innovación de Castilla – La Mancha que inadmitió a trámite el recurso de alzada de un particular contra el resultado de una Mesa celebrada en Albacete. La Administración consideró que no existía resolución o actuación administrativa alguna que pudiese ser objeto de recurso¹¹.

⁷ Escrito de Unión Fenosa de 14 de agosto de 2007.

⁸ Escrito de Unión Fenosa de 14 de agosto de 2007.

⁹ Escrito de 14 de agosto de 2007.

¹⁰ Aportado por escrito de Unión Fenosa de 20 de septiembre de 2007 (C.A.T.R 59/2007).

¹¹ La resolución señala: “*La naturaleza de dicha mesa de evacuación y los supuestos acuerdos, claramente no pueden ser de carácter administrativo, y la presencia puntual de la Administración no puede alcanzar funciones administrativas.*”



El procedimiento en Castilla y León es similar al recién descrito¹². Electra de Viesgo Distribución alegó ante la CNE que la denegación de acceso se debía a que acordó “*de manera consensuada con la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León, limitar las conexiones, debido a que esta zona de distribución no tiene la posibilidad de evacuar el conjunto de las solicitudes actuales y previstas por la propia Junta*”¹³.

(2) Procedimientos para priorizar el acceso y la conexión: Andalucía y Murcia.

Andalucía y Murcia han publicado sendas órdenes en materia de acceso y conexión cuyo contenido es casi exacto (Órdenes de 30 de septiembre de 2002 y de 23 de marzo de 2004, respectivamente)¹⁴.

Su objeto es “*priorizar el acceso y conexión*” a las redes cuando la energía producida “*supere la capacidad de evacuación de la red*”, y propiciar acuerdos para la construcción de infraestructuras comunes para la evacuación de la potencia generada. Las actuaciones previstas en ambas órdenes se consideran “*independientes de las que preceptivamente debe realizar el solicitante*” para obtener el acceso y la conexión (artículo 1 de ambas órdenes).

¹² El cual conocemos a través del C.A.T.R 1/2007 (resuelto por el Consejo de Administración de la CNE el 8 de mayo de 2007) y recurso de alzada de Electra de Viesgo Distribución, S.A (Electra de Viesgo) contra la resolución anterior (DAJ 658/2007).

¹³ Alegaciones de Electra de Viesgo en el recurso mencionado. Como en el caso de Castilla – La Mancha, la Administración de Castilla y León encargó a Electra de Viesgo un “Estudio de la capacidad de conexión de instalaciones fotovoltaicas a la red de distribución” que versaría “*sobre la ordenación y planificación de los proyectos que se están presentando ante nuestra Administración, con el fin de intentar conocer la capacidad real de absorción de energía de las redes de distribución*” (carta de 24 de enero de 2006, obrante en el expediente del recurso).

¹⁴ Orden de 30 septiembre de 2002 por la que se regula el procedimiento para priorizar el acceso y conexión a la red eléctrica para evacuación de energía de instalaciones de generación contempladas en el Real Decreto 2818/1998, sobre producción de energía eléctrica por instalaciones abastecidas por recursos o fuentes de energía renovables, residuos y cogeneración (Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 24 de Octubre de 2002). Orden de 30 de marzo de 2004, por la que se regula el procedimiento de priorización de acceso y conexión a la red eléctrica para la evacuación de energía de las instalaciones de producción en régimen especial (Boletín Oficial de la Región de Murcia de 30 de marzo de 2004).



Estos procedimientos son similares al descrito en el apartado anterior. Pueden resumirse así¹⁵:

(i) Delimitación de “Zonas eléctricas de evacuación”

A tenor de los artículos 2 de la Orden de Andalucía y 3 de la Orden de Murcia, mediante resolución de la Dirección General competente, tras consultar a los gestores de la red de transporte y de distribución, se delimitan Zonas eléctricas de evacuación (ZEDE).

Dichas ZEDE son el conjunto de instalaciones en régimen especial *“que necesiten compartir infraestructuras comunes”* o cuya *“capacidad global de acceso solicitada se estime superior a la capacidad de evacuación”*. La capacidad se evalúa *“por el gestor de la red de distribución de la zona”* (o por el gestor de la red de transporte, en caso de redes de este tipo).

El territorio de las ZEDE debe quedar claramente delimitado, con indicación de los términos municipales que comprende, la *“máxima potencia de evacuación admisible”* y *“los nudos de la red en que deberá producirse la evacuación”*.

(ii) Excepciones a la obligación de integrarse en las ZEDES

Los artículos 3 y 4 de la Orden de Andalucía y 4 de la Orden de Murcia regulan la integración de los productores en las ZEDES y sus posibles excepciones.

¹⁵ La Orden de Andalucía señala que la misma se dicta en uso de las competencias de dicha Comunidad Autónoma para regular: el régimen especial, las instalaciones radicadas en su territorio y *“las situaciones de conflicto que se plantean al solicitar simultáneamente varios futuros titulares de instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen especial acceso a las redes y punto de conexión para evacuar la energía producida”* (Preámbulo).



Se exceptúan de esta obligación las instalaciones que cuenten con convenios, contratos o acuerdos de conexión con un distribuidor a la fecha de entrada en vigor de las normas¹⁶. Y también aquellas instalaciones que “*no requieren infraestructuras eléctricas específicas de gran desarrollo para su conexión*”, así como “*las correspondientes a centros o servicios públicos*”.

El resto de promotores deben cursar una solicitud de integración en una ZEDE, del modo que detallan las órdenes.

(iii) Convocatoria de “Mesas de trabajo”

Los productores que queden integrados en una ZEDE se reunirán en “Mesas de trabajo” convocadas por los Directores Generales o Delegados Provinciales competentes. En las Mesas participarán el operador del sistema y transportista, así como el gestor de zona de la red de distribución. Para participar en las Mesas los productores deben constituir una fianza provisional a favor de la Administración, del modo y cuantía que señalan las órdenes (artículos 5 y 6).

(iv) Priorización de los proyectos

La determinación de los proyectos que podrán ejecutarse en cada Zona se alcanzará preferentemente por acuerdo de los promotores, que constará en un acta firmada por los componentes de la Mesa.

¹⁶ El artículo 4.b de la Orden de Murcia añade: “*El acceso a las redes de transporte o distribución en los términos previstos en los citados acuerdos, precisará Resolución de reconocimiento en concreto de la Dirección General competente en materia de energía, quien habrá de pronunciarse sobre su interés y viabilidad conforme a los criterios establecidos en el Capítulo II del Título IV del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, no suponiendo la precedencia temporal en el acuerdo de conexión una consecuente preferencia en el acceso, de manera que no quepa posición de discriminación o privilegio entre instalaciones de producción en régimen especial.*”

Caso de no lograrse ese acuerdo, la Administración emite una resolución vinculante en la que determina las instalaciones que podrán ejecutarse, con arreglo al orden de prelación que establecen las normas: instalaciones con alto valor añadido, de alta eficiencia energética, con incidencia favorable en el medio ambiente, y otras instalaciones cuya prioridad resultará de la valoración de ciertos aspectos tales como madurez administrativa de los expedientes de autorización, tecnología utilizada, etc. (artículos 6 de la Orden de Andalucía y 7 de la de Murcia).

(v) Desarrollo de las infraestructuras y conexión a la red: Convenios

Una vez determinadas las instalaciones que se ejecutarán en cada Zona sus titulares suscribirán convenios con la transportista o la distribuidora, según el punto de conexión, y con otros promotores para la realización de instalaciones de conexión compartidas, si es el caso. *“Se procurará, en general, y siempre que todas las partes lo consideren adecuado”* que el desarrollo de los proyectos de instalaciones de conexión se coordine y ejecute a través de la distribuidora (o transportista). Suscritos los convenios se devuelven las fianzas provisionales (artículos 7 de la Orden de Andalucía y 8 de la de Murcia).

La Orden de Murcia (artículo 10) añade: *“La asignación de potencia de evacuación para cada promotor y proyecto específico estará afecta al proyecto priorizado para el que se solicitó la inclusión en la Mesa, sin que puedan establecerse transferencias de potencias de evacuación entre promotores o proyectos, sin el acuerdo favorable de la Mesa de trabajo, refrendado por Resolución de la Dirección General...”*



(3) Normas complementarias sobre conexión: Navarra y Extremadura

Otras Comunidades Autónomas como Navarra o Extremadura han establecido normas complementarias para la conexión a la red de instalaciones en régimen especial, especialmente fotovoltaicas (Orden Foral 258/2006 y Orden de 6 de febrero de 2007)¹⁷.

La primera establece normas complementarias para la obtención de punto de conexión por parte de instalaciones en régimen especial, fotovoltaicas o de otra naturaleza. La Orden de Extremadura establece normas complementarias para la implantación de instalaciones “*que utilicen como energía primaria la energía solar, ya sean instalaciones fotovoltaicas o termoeléctricas*” (artículo 1 en ambos casos).

A nuestros efectos son relevantes los artículos 8 y 9 de la Orden Foral y 7 de la Orden de Extremadura, pues establecen mecanismos para dar prioridad a unos proyectos sobre otros.

El artículo 8 de la Orden Foral permite que la Dirección General competente, “*previo informe motivado del gestor de la red de distribución*”, declare una zona eléctrica de Navarra como “zona saturada”, “*al no ser posible en ella evacuar*”

¹⁷ Orden Foral 258/2006, de 10 de agosto, por la que se dictan normas complementarias para la tramitación administrativa de puesta en servicio y conexión a la red de distribución eléctrica de las instalaciones de producción en régimen especial y sus agrupaciones (Boletín Oficial de Navarra de 20 de septiembre de 2006) y Orden de 6 de febrero de 2007 por la que se establecen normas complementarias para la conexión en las redes de distribución y para la tramitación de determinadas instalaciones generadoras de energía eléctrica en régimen especial y agrupaciones de las mismas (Diario Oficial de Extremadura de 6 de febrero de 2007). Dejamos al margen de este informe la Orden de Aragón de 7 de diciembre de 2004 por la que se establecen normas complementarias para la tramitación y la conexión de determinadas instalaciones generadoras de energía eléctrica en régimen especial y agrupaciones de las mismas en redes de distribución (Boletín Oficial de Aragón de 7 de diciembre de 2005), pues la misma no establece criterios para priorizar el acceso o la conexión.



*más energía por haberse alcanzado con las instalaciones de producción conectadas a su red de distribución el 50% de su capacidad máxima*¹⁸.

Tal declaración se publica oficialmente e implica la suspensión de la tramitación de solicitudes de acogimiento al régimen especial y puesta en servicio de instalaciones de producción¹⁹.

El artículo 9 de la Orden permite la constitución de mesas de evacuación, con funcionamiento similar a las descritas en este informe. Señala tal artículo que la Dirección General competente *“podrá promover la constitución de mesas de evacuación”* en zonas declaradas saturadas *“cuando de la información de que dispone se desprenda que es posible incrementar la capacidad de evacuación de la red de distribución.”* Las mesas tendrán por finalidad principal *“el análisis de las alternativas que se presenten para incrementar la capacidad de evacuación de la red de distribución... y la formalización de acuerdos entre los productores y la compañía distribuidora para la ejecución y financiación de las infraestructuras.”*

El artículo 7 de la Orden de Extremadura dispone que el promotor de la instalación debe solicitar al distribuidor *“punto de conexión y reserva firme de capacidad”*. Y establece un criterio temporal para resolver conflictos de conexión: *“Cuando concurren varios proyectos que superen la capacidad de una línea o zona, la prioridad en la asignación del punto de conexión quedará establecida por el orden de preferencia que determine la fecha de registro de*

¹⁸ Zona eléctrica es aquella suministrada por una subestación transformadora 220/66kV (artículo 8 de la Orden).

¹⁹ Por ejemplo, Resolución 520/2007, de 28 de febrero, del Director General de Industria y Comercio, por la que se declaran zonas eléctricamente saturadas para la evacuación de nuevas instalaciones de generación en 66 KV a las subestaciones denominadas ST Sangüesa y ST Tafalla 220/66 KV y a la STR Carcastillo 66/13,2 KV (Boletín Oficial de Navarra de 11 de abril de 2007).



entrada de la solicitud de punto de conexión, acompañada de la documentación requerida, ante la empresa distribuidora.”²⁰

IV. ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS OBJETO DE INFORME

El análisis de los procedimientos anteriores debe distinguir la situación previa y la posterior a la reforma operada por la Ley 17/2007 en el artículo 42 de la Ley del Sector Eléctrico. Ello es objeto de los dos apartados siguientes.

(1) Situación previa a la Ley 17/2007

Conforme al anterior artículo 42 de la Ley del Sector Eléctrico el acceso era previo a la conexión. Y la Comisión era la única competente para resolver conflictos de acceso²¹.

Un procedimiento autonómico no puede condicionar el derecho de acceso mediante limitaciones distintas de las establecidas en la normativa básica estatal.

Por tanto, en eventuales conflictos de acceso a los que sea aplicable la anterior redacción del artículo 42 no podrá denegarse el acceso con base en uno de los procedimientos anteriores, por los siguientes motivos²²:

²⁰ Dicho artículo se ha invocado para denegar la conexión a una instalación con acceso concedido, en estos términos: “*De acuerdo con lo establecido por el punto 7.6 de la Orden, les informamos que, con anterioridad a su petición de reserva firme de capacidad, hemos recibido peticiones de reserva de otros productores conectados a la misma línea/subestación, por lo que actualmente no tenemos capacidad disponible para evacuar la energía producida por su instalación. Por este motivo, lamentamos comunicarles que no podemos realizar la reserva firme de capacidad solicitada por Vds.*” (comunicación de 16 de abril de 2007 obrante en el expediente del C.A.T.R 43/2007, sobre acceso a la red de IBERDROLA)

²¹ Véase, en particular, la resolución del C.A.T.R 59/2007 y el Informe de la CNE al recurso de alzada de Electra de Viesgo contra el C.A.T.R 1/2007, ya mencionados.

²² Algunas de las consideraciones que se expresan a continuación han servido de fundamento a la resolución de los C.A.T.R 59/2007 y 60/2007. En este último, el Consejo afirmó: “*Considera*



(i) Existe libre competencia en la generación, y su planificación es indicativa

Hay competencia en la generación (artículo 11.1 de la Ley del Sector Eléctrico), y cualquier planificación de la misma es indicativa, sin que pueda limitarse la aparición de nuevas instalaciones (artículo 4.1 de la misma Ley)²³.

La CNE ha declarado en la resolución de numerosos C.A.T.R que el acceso de terceros a las redes *“queda configurado así como la verdadera piedra angular de la liberalización del sector eléctrico”*.

Los procedimientos descritos podrían suponer una planificación de la actividad de producción, pues impiden el libre acceso de terceros a las redes.

En Castilla – La Mancha no sólo se hace depender el acceso de la constitución de una Mesa en la que se reparta capacidad de evacuación, sino que incluso parece negarse el derecho de los productores fotovoltaicos en baja tensión a verter a la red (artículo 18 del Real Decreto 661/2007), quedando limitada su producción al autoconsumo²⁴.

La obligación de que los productores se integren en Mesas de trabajo en Andalucía y Murcia podría suponer una planificación de la actividad de

en cualquier caso esta Comisión, que la articulación de un procedimiento semejante al que expone Unión FENOSA para organizar la evacuación de la energía producida por los generadores fotovoltaicos, es contrario a la normativa aplicable en materia de acceso y conexión.”

²³ Artículo 11.1: *“La producción de energía eléctrica se desarrolla en un régimen de libre competencia en el mercado de producción de energía eléctrica.”*; Artículo 4.1: *“La planificación eléctrica, que tendrá carácter indicativo salvo en lo que se refiere a instalaciones de transporte, será realizada por el Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas.”*

²⁴ Los apartados b) y c) del artículo 18 citado disponen el derecho de los productores en régimen especial a transferir al sistema sus excedentes de energía eléctrica siempre que sea posible su absorción por la red y a percibir por ello una retribución, respectivamente.



generación, pues sólo se ejecutarán las instalaciones a las que se otorgue capacidad de evacuación en una Mesa.

En Navarra, si una zona se declara saturada, la generación en tal zona podría estarse planificando, pues se somete la aparición de nuevos productores a la constitución de una Mesa de evacuación. Lo mismo sucede en Extremadura caso de considerarse superada “*la capacidad de una línea o zona*”, pues en tal caso se establece un orden de prioridad para la conexión de los productores (artículo 7.6 de la correspondiente Orden).

(ii) Está prohibido efectuar reserva de capacidad a favor de determinados productores y, en general, los productores en régimen especial tienen prioridad para evacuar su electricidad a la red

En congruencia con la libre competencia en la generación, no puede hacerse reserva de capacidad a favor de ciertos generadores por razón de la precedencia temporal (artículo 60.3 del Real Decreto 1955/2000, ya citado).

Sin embargo, en Castilla – La Mancha se establece una prioridad temporal para la asignación del acceso en función del grado de avance de la tramitación administrativa del proyecto fotovoltaico. Esto, además, es discriminatorio porque el acceso se limita sólo para esta tecnología. Es decir, se atiende, no la capacidad de la línea, sino la tecnología que pretende acceder a la red²⁵.

La Orden de Extremadura (citado artículo 7.6) establece un criterio temporal para la asignación de la conexión (“*la fecha de registro de entrada de la solicitud de punto de conexión*”). De ese modo se condiciona el acceso, que no es efectivo sin conexión. En tal sentido, la CNE ha señalado que, en ocasiones,

²⁵ Recordemos que el escrito de Unión Fenosa de 14 de agosto de 2007 señala: “*La Junta de Comunidades de Castilla La Mancha constituye las denominadas Mesas de evacuación, en la que se reflejan todas las plantas fotovoltaicas que podrán evacuar su energía.*”



cuando se deniega el punto de conexión a la red de distribución, *“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”*²⁶.

Además, con carácter general, las instalaciones en régimen especial tienen prioridad para la evacuación de la energía producida frente a los generadores en régimen ordinario (Anexo XI, 3, del Real Decreto 661/2007). Al establecer estos procedimientos autonómicos restricciones al acceso o a la conexión de dichas instalaciones se desvirtúa tal prioridad.

(iii) La denegación de acceso exige realizar un estudio de capacidad

Como es sabido, la Ley reconoce el derecho de acceso de terceros a las redes, y en particular el derecho de acceso a las redes de distribución. La denegación del acceso sólo puede deberse a la falta de capacidad, lo cual debe motivarse en razones de seguridad, regularidad o calidad del suministro (artículos 11.2 y 42 de la Ley).

Como hemos dicho, existen dos mecanismos, complementarios y no excluyentes, para determinar la capacidad de acceso de instalaciones en régimen especial: el regulado en la Disposición Transitoria Tercera, 1.d, del Real Decreto 436/2004 (actual Anexo XI del Real Decreto 661/2007); y el previsto en el artículo 64.b del Real Decreto 1955/2000, que supone realizar un estudio específico de capacidad.

²⁶ “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” (aprobado por el Consejo de Administración de la CNE el 8 de junio de 2006).

Tales exigencias no se cumplen cuando la distribuidora se limita a invocar la falta de capacidad como mero dato de hecho, sin realizar dicho estudio.

Respecto de esta cuestión, cabe hacer las siguientes objeciones a las normas y procedimientos descritos:

(1) Permiten evaluar la capacidad de la red globalmente, sin emplear los mecanismos considerados válidos por la CNE.

En virtud de los procedimientos analizados se determina la capacidad de la red por zonas (Castilla – La Mancha y Castilla y León, artículos 2 de la Orden de Andalucía, 3.2 de la Orden de Murcia); se declara una zona saturada (artículo 8 de la Orden Foral de Navarra), o se regula el caso de que las solicitudes de conexión superen la capacidad de una zona (artículo 7.6 de la Orden de Extremadura).

Sin embargo, antes de la reforma realizada por la Ley 17/2007 no se regulaba de forma expresa la posibilidad de establecer límites por zonas a la capacidad de conexión de instalaciones en régimen especial (lo cual sí es posible tras la reforma, como veremos).

Como ha declarado la CNE al resolver numerosos C.A.T.R, la capacidad de evacuación de la red debía estudiarse en el punto de conexión solicitado. Así resulta de los únicos mecanismos considerados válidos por la CNE: el artículo 64 del Reglamento 1955/2000, el cual dispone que el gestor de la red debe establecer “*la capacidad en un punto de la red*”; y los previstos en los Reales Decretos sobre régimen especial, que se refieren a la “*capacidad de la línea en el punto de conexión*”. Caso de no ser posible el acceso en este punto, debe ofrecerse una alternativa.



(2) Las Comunidades Autónomas de Castilla – La Mancha y Navarra permiten evaluar la capacidad de las líneas de forma contraria a lo señalado por la CNE.

En el caso de instalaciones en régimen especial, el criterio de la CNE con respecto al mecanismo para analizar la capacidad de evacuación de una línea consiste en que la instalación, por sí sola, no supere el límite del 50% de la capacidad térmica de diseño de la línea en un punto concreto.

Las Comunidades Autónomas citadas consideran el conjunto de instalaciones en toda la línea. El criterio en Castilla – La Mancha es que *“en cada línea de distribución el máximo de energía a evacuar es el 50% de la capacidad de la línea”*. Y en Navarra se permite declarar una zona “saturada”: *“al no ser posible en ella evacuar más energía por haberse alcanzado con las instalaciones de producción conectadas a su red de distribución el 50% de su capacidad máxima”* (artículo 8 de la citada Orden Foral).

La CNE ha negado reiteradamente la validez de esta última interpretación porque *“quedaría un 50% de la capacidad de la línea sin ocupar, lo que no sería compatible con el artículo 60.2 del Real Decreto 1955/2000, que establece que el derecho de acceso sólo podrá quedar restringido por la falta de capacidad”*.

(3) En Castilla – La Mancha y en Castilla y León se deniega el acceso por falta de capacidad dando por buenos unos supuestos informes de los gestores de las redes de distribución cuya existencia a esta Comisión no le consta.



(iv) El acceso es una competencia estatal, no autonómica

La doctrina administrativa y la jurisprudencia recaídas sobre el derecho de acceso regulado en el anterior artículo 42 señalaban que tal derecho, y la resolución de los conflictos sobre el mismo, eran de competencia estatal.

Las Órdenes de Andalucía y de Murcia tienen por objeto “*priorizar el acceso*”, sin que ello pueda considerarse desarrollo de la normativa básica del Estado (artículo 3.3.a de la Ley del Sector Eléctrico)²⁷. Esos procedimientos limitan el acceso, pues lo condicionan al resultado de unas Mesas de trabajo. El productor ve negado en la práctica el derecho de acceso si el resultado de una Mesa le impide verter su electricidad a la red.

En Extremadura se regula el orden de conexión, no el de acceso. Pero, como ya hemos señalado, la CNE ha declarado que la denegación del punto de conexión puede suponer la denegación *de facto* del derecho de acceso²⁸. Tal regulación de la conexión puede limitar el acceso hasta el punto de que invada competencias del Estado.

(2) Situación posterior a la Ley 17/2007

Con arreglo al vigente artículo 42 de la Ley del Sector Eléctrico la conexión es previa al acceso. Y el artículo 28.3 de esa Ley establece que la autorización de instalación en régimen especial no podrá obtenerse “*si su titular no ha obtenido previamente la autorización del punto de conexión a las redes de transporte o distribución.*”

²⁷ El artículo 7.1 de la Orden de Extremadura (relativo al procedimiento de conexión a la red de distribución) parece referirse por error al acceso, en lugar de a la conexión: “*El promotor o su representante, en el caso de un conjunto de promotores, deben solicitar las condiciones de acceso a la empresa distribuidora, a la que acompañarán la siguiente documentación...*”



Comisión
Nacional
de Energía

Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas resolverán las discrepancias que se susciten en relación con las condiciones de conexión a las redes de distribución. La CNE sólo resolverá conflictos de acceso sobre instalaciones ya conectadas.

Es decir, la reforma no modifica las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de acceso y conexión, sino que altera el orden de esas actuaciones. Por eso los trámites necesarios para que una producción vierta su electricidad a la red dependen en primera instancia de las Comunidades Autónomas.

Así pues, las Comunidades Autónomas podrán establecer procedimientos que regulen la conexión, siempre que respeten la normativa básica del Estado. Tales procedimientos, como antes de la reforma, podrán incurrir en los defectos que hemos señalado en el apartado anterior (vulneración de la libre competencia en generación, etc.).

Una eventual infracción de normas básicas del Estado será controlable por los Tribunales. La CNE no podrá controlar el cumplimiento de la regulación estatal sobre acceso. Aunque esta Comisión podrá plantearse la posibilidad de recurrir en vía contencioso-administrativa disposiciones autonómicas objeto de este informe en cuanto sean susceptibles de vulnerar normativa básica estatal (artículo 19.1.c de la Ley Jurisdiccional)²⁹.

²⁸ “Informe sobre la solicitud de una Comunidad Autónoma... cit.”.

²⁹ El artículo 19.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, dispone que están legitimados ante el orden contencioso-administrativo: “*La Administración del Estado, cuando ostente un derecho o interés legítimo, para impugnar los actos y disposiciones de la Administración de las Comunidades Autónomas, y de los Organismos públicos vinculados a éstas, así como los de las Entidades locales, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de régimen local, y los de cualquier otra entidad pública no sometida a su fiscalización.*”



Comisión
Nacional
de Energía

Una novedad significativa añadida por la reforma es que podrán contemplarse límites globales a la capacidad de conexión, en las condiciones que se exponen a continuación.

La Ley 17/2007 añadió a la regulación del régimen especial en la Ley del Sector Eléctrico una previsión contenida en el Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre, según la cual el gestor de la red de transporte (Red Eléctrica de España, S.A o REE) puede introducir limitaciones por zonas a la capacidad de conexión de instalaciones de generación, no sólo en la red de transporte sino también en la red de distribución³⁰.

Así, el nuevo artículo 28.3 de la Ley del Sector Eléctrico dispone: “... *El gestor de la red de transporte, atendiendo a criterios de seguridad de suministro, podrá establecer límites por zonas territoriales a la capacidad de conexión, previa comunicación a la Secretaría General de Energía de Industria, Turismo y Comercio.*”

Por tanto podrán establecerse límites por zonas a la capacidad de conexión, si se cumplen los siguientes requisitos: que los límites se establezcan por REE, previa “comunicación” (no autorización) al Ministerio y decidir únicamente a criterio de seguridad del suministro.

Como se ha señalado anteriormente sobre el nuevo artículo 42 de la Ley del Sector Eléctrico, los conflictos que se derivaran de la aplicación de la regla del artículo 28.3 de dicha Ley no podría resolverlos la CNE, pues su competencia

³⁰ Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre, por el que se establece la tarifa eléctrica para 2007, cuya Disposición adicional decimoquinta señala: “*El gestor de la red de transporte, atendiendo a criterios de seguridad del suministro, podrá establecer límites por zonas territoriales a la capacidad de conexión a las instalaciones de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica, previa comunicación a la Secretaría General de Energía del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.*”

se concreta en la resolución de los conflictos de acceso, y éstos sólo pueden producirse cuando ya hay conexión.

V. CONCLUSIONES

PRIMERA. La Ley 17/2007 ha dado nueva redacción al artículo 42 de la Ley del Sector Eléctrico, de modo que ahora es necesario disponer de punto de conexión previo al acceso. La CNE sólo podrá conocer de conflictos de acceso suscitados por instalaciones que dispongan previamente de punto de conexión.

SEGUNDA. Ante el elevado número de instalaciones en régimen especial que han solicitado en los últimos años el acceso y la conexión a las redes de distribución, algunas Comunidades Autónomas han establecido procedimientos que regulan no sólo la conexión, sino el acceso (unas de hecho y otras de derecho). El procedimiento más habitual consiste en delimitar zonas, asignar una capacidad global de evacuación de la red en cada zona, y repartir entre los productores de esas zonas tanto la capacidad para evacuar como los gastos en infraestructuras, mediante un convenio o una resolución administrativa.

TERCERA. En conflictos de acceso a los que sea aplicable el anterior artículo 42 de la Ley no puede aceptarse la denegación de acceso con base a procedimientos autonómicos como los descritos, pues:

- (1) Podrían vulnerar el principio de libre competencia en la generación y de planificación indicativa de tal actividad.
- (2) También podrían vulnerar la prohibición de reserva de capacidad y la prioridad para la evacuación de energía producida en régimen especial.
- (3) Permiten la denegación del acceso sin un previo estudio de capacidad en los términos legalmente exigidos.

(4) Afectan al derecho de acceso que es una competencia estatal.

CUARTA. A tenor de la reforma operada por la Ley 17/2007 la condición necesaria para que una producción vierta su electricidad a la red depende de la disponibilidad de punto de conexión, en relación con el cual las Comunidades Autónomas son competentes. Éstas podrán regular los procedimientos sobre conexión en sus requerimientos técnicos. Esos procedimientos deben respetar la normativa básica estatal, en los términos explicitados en la conclusión 3ª anterior. El eventual incumplimiento de tal normativa será controlado por los Tribunales. Aunque la CNE no podrá anular las decisiones de las Comunidades Autónomas, podrá plantearse la posibilidad de recurrir judicialmente las disposiciones autonómicas susceptibles de vulnerar normativa básica estatal.