

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR PREMIER ENGINEERING AND PROCUREMENT, S.L. CON MOTIVO DE LA COMUNICACIÓN POR PARTE DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. EN RELACIÓN A LA CADUCIDAD DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN PARA SU INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA “MONTESA III”.

(CFT/DE/122/23)

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

Secretaria

D.^a María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 6 de julio de 2023

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por PREMIER ENGINEERING AND PROCUREMENT, 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 DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

El 5 de abril de 2023 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escrito de la representación legal de la

sociedad PREMIER ENGINEERING AND PROCUREMENT, S.L. (en adelante, “PREMIER”), por el que se plantea conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica propiedad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. (en adelante, “REE”), con motivo de la comunicación del gestor de red del 15 de marzo, en la que informa de la caducidad de su permiso de acceso y conexión, en cumplimiento del segundo hito administrativo previsto en el artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica (RD-L 23/2020).

La representación de PREMIER expone los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

- Que REE le otorgó permiso de acceso el día 4 de noviembre de 2019 para su instalación fotovoltaica “Montesa III” de 49,99 MW.
- Que el 15 de febrero de 2023, recibió comunicación de REE sobre posible caducidad por incumplimiento del segundo hito del RD-L 23/2020. Tras la presentación de las alegaciones correspondientes, en fecha 15 de marzo de 2023, recibió comunicación de REE sobre la caducidad automática del permiso de acceso y conexión de su instalación.
- Que **el órgano ambiental no ha emitido declaración expresa de impacto ambiental (DIA) dentro del plazo establecido en el artículo 1.1 b) del RD-L 23/2020.**
- A juicio de PREMIER, la caducidad del permiso de acceso es contraria a Derecho puesto que (i) la declaración de impacto ambiental favorable se obtuvo por silencio administrativo positivo, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 4.3 del Reglamento UE 2022/2577; y, subsidiariamente, (ii) es aplicable por interpretación extensiva la doctrina de la CNMC sobre el *dies a quo* del cómputo de los hitos administrativos para los permisos obtenidos en las redes de distribución al presente supuesto, finalizando por tanto el segundo hito el día 28 de octubre de 2024.

Por todo ello, concluye solicitando:

- (i) Se anule y deje sin efecto la caducidad comunicada por REE.
- (ii) Se considere expresamente acreditado el cumplimiento del segundo hito previsto en el artículo 1 del RD-L 23/2020, este es, la obtención de la declaración de impacto ambiental favorable.
- (iii) Subsidiariamente, se acuerde la aplicación de la tesis por la que se considera como *dies a quo* el pago de los presupuestos asociados a las condiciones técnicas y económicas de acceso y conexión a los permisos obtenidos en la red de transporte.
- (iv) Se requiera a REE para que indemnice los daños y perjuicios causados.
- (v) Se adopte como medida cautelar la suspensión de la ejecutividad de la resolución por la que se acuerda la caducidad del permiso de acceso y conexión.

SEGUNDO. Consideración del expediente completo e innecesariedad de actos de instrucción.

A la vista del escrito de conflicto y de la documentación aportada por PREMIER, que se da por reproducida e incorporada al expediente, se puede proceder a la resolución del mismo sin dar trámite de alegaciones a REE y, en consecuencia, al resolver teniendo en cuenta exclusivamente hechos, alegaciones y pruebas aducidas por el interesado, se prescinde del trámite de audiencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015.

TERCERO. 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 de energía eléctrica

Del relato fáctico que se ha realizado en los antecedentes de hecho, se deduce claramente del presente conflicto como de acceso a la red de transporte de energía eléctrica.

No obstante, ha de aclararse que el único objeto del conflicto es la comunicación de REE de 15 de marzo de 2023, por la que se informa al promotor de la caducidad automática de sus permisos de acceso y conexión.

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*

misma 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 la caducidad automática de los permisos de acceso y conexión por incumplimiento de los hitos establecidos en el artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020.

Como se indica en los antecedentes de hecho, PREMIER disponía de permiso de acceso para su instalación fotovoltaica otorgado por REE el día 4 de noviembre de 2019.

Subsidiariamente, PREMIER sostiene que la fecha de inicio del cómputo de los hitos administrativos debe ser, en aplicación extensiva de la doctrina sobre la fecha de obtención del permiso de acceso en la red de distribución, la fecha de pago de las condiciones económicas, esta es, el 28 de marzo de 2022.

Sin embargo, como ya se ha resuelto por esta Sala en la Resolución de 8 de julio de 2021, en el asunto CFT/DE/195/20, el permiso de acceso en la red de transporte se obtiene mediante el informe favorable del gestor de la red, que da inicio al cómputo de los hitos administrativos que de no cumplirse supone la caducidad del permiso. En el presente caso, dicho informe se emitió el 4 de noviembre de 2019 (folio 22 del expediente), hecho que no es cuestionado por PREMIER.

Por tanto, le era de aplicación el apartado b) del artículo 1.1 del RD-L 23/2020 que establece:

b) Si el permiso de acceso se obtuvo con posterioridad al 31 de diciembre de 2017 y antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley:

- 1.º Solicitud presentada y admitida de la autorización administrativa previa: 6 meses.*
- 2.º Obtención de la declaración de impacto ambiental favorable: 31 meses.*
- 3.º Obtención de la autorización administrativa previa: 34 meses.*
- 4.º Obtención de la autorización administrativa de construcción: 37 meses.*

5.º Obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva: 5 años.

Todos los plazos señalados en los apartados a) y b) serán computados desde el 25 de junio de 2020.

En consecuencia, debía contar a fecha 25 de enero de 2023, 31 meses después de la fecha de inicio del cómputo, con la correspondiente declaración de impacto ambiental favorable.

Según declara la propia PREMIER, el órgano ambiental competente no ha formulado declaración de impacto ambiental (DIA) dentro del plazo establecido en el artículo 1.1 b) del RD-I 23/2020.

En consecuencia, a día 25 de enero de 2023, no puede entenderse cumplido el segundo hito del citado artículo 1.1.b).

En el apartado segundo del propio artículo 1 del RD-I 23/2020 se establece la consecuencia del incumplimiento de los citados hitos:

*2. La no acreditación ante el gestor de la red del cumplimiento de dichos hitos administrativos en tiempo y forma supondrá **la caducidad automática de los permisos de acceso y, en su caso, de acceso y conexión concedidos** (..)*

A pesar del esfuerzo argumentativo de PREMIER sobre la existencia de la declaración de impacto ambiental (DIA) favorable en virtud de silencio administrativo positivo, lo cierto es que tal posibilidad no existe por los siguientes dos motivos:

En primer lugar, en relación con el artículo 4 del Reglamento UE 2022/2577 citado por PREMIER, se refiere a un supuesto de hecho distinto al presente, ya que en el citado artículo se determina que:

“1. El proceso de concesión de autorizaciones para la instalación de equipos de energía solar y los activos de almacenamiento de energía cubricados, incluidas las instalaciones solares integradas en edificios y los equipos de energía solar en tejado, en estructuras artificiales existentes o futuras, con exclusión de las superficies de masas de agua artificiales, no excederá de tres meses, siempre que el objetivo principal de dichas estructuras no sea la producción de energía solar. No obstante lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2011/92/UE y en el punto 3, letras a) y b), del anexo II, leídos aisladamente o en relación con el punto 13, letra a), del anexo II de dicha Directiva, esas instalaciones de equipos de energía solar estarán exentas del requisito, de ser aplicable, de que se determine si el proyecto debe ser objeto de una

evaluación de impacto ambiental, o del requisito de que se realice una evaluación de impacto ambiental específica.

2. [...]

3. *Por lo que se refiere al proceso de concesión de autorizaciones para la instalación de equipos de energía solar, entre otros para autoconsumidores de energías renovables, con una capacidad igual o inferior a 50 kW, la falta de respuesta por parte de las autoridades o entidades pertinentes en el plazo de un mes a partir de la solicitud dará lugar a que el permiso se considere concedido, siempre que la capacidad de los equipos de energía solar no supere la capacidad existente de conexión a la red de distribución.*"

Como se comprueba de la mera lectura del precepto, hace referencia a instalaciones fotovoltaicas de potencia igual o inferior a 50 kW, principalmente de autoconsumo y, en todo caso, cuya finalidad principal no sea la producción de energía. En el presente caso, se trata de una instalación de producción de energía fotovoltaica, con una potencia de 49.990 kW.

A mayor abundamiento, el segundo motivo por el que no es posible entender emitida la declaración de impacto ambiental favorable por silencio administrativo se encuentra en el propio artículo 24.1 de la Ley 39/2015. Así, se determina que:

"En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, sin perjuicio de la resolución que la Administración debe dictar en la forma prevista en el apartado 3 de este artículo, el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley o una norma de Derecho de la Unión Europea o de Derecho internacional aplicable en España establezcan lo contrario. Cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general.

El silencio tendrá efecto desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, a que se refiere el artículo 29 de la Constitución, aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público, impliquen el ejercicio de actividades que puedan dañar el medio ambiente y en los procedimientos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas."

En efecto, en ningún caso se puede entender emitida con efecto positivo por silencio administrativo una declaración de impacto ambiental, puesto que está expresamente vedado por la Ley.

De conformidad con lo señalado en el artículo 3 del Título Preliminar del Código Civil, las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras. Cuando las mismas, como resulta en el caso presente, no admiten duda interpretativa, se estará al citado sentido literal. Criterio ampliamente ratificado por los Tribunales y que conlleva que no se pueda hacer una interpretación contraria a la Ley cuando el sentido literal de la misma es claro (por todas Sentencia del Tribunal Constitucional STC 189/2012, de 5 de julio).

El artículo 1 del RD-L 23/2020 es un sentido literal absolutamente claro y no requiere de ningún tipo de labor interpretativa. De conformidad con lo anterior, los promotores que a 25 de enero de 2023 no dispusieran de declaración de impacto ambiental favorable, cuál es el caso como se acredita en la documentación aportada, han visto caducar automática (*ope legis*) su permiso de acceso o de acceso y conexión, en el caso de haber obtenido también el mismo.

En consecuencia, la actuación de REE, como gestor de la red, en la que se limita a informar de la caducidad automática tras haber solicitado la acreditación del mismo por parte de los promotores y no haber sido convenientemente aportada es plenamente conforme a Derecho.

Además, la misma no vulnera el derecho de acceso, desde el mismo momento en que la configuración legal del mismo, incluye como elemento esencial la necesidad de cumplir con los citados hitos administrativos en tiempo y forma, con independencia de que no se haya obtenido por causas imputables al promotor o a la Administración Pública, cuestión ajena al presente conflicto.

Asimismo, como señala el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015):

1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa

Dichos efectos se predicán de todos los actos administrativos con independencia de su firmeza.

Tampoco impide el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva puesto que nada impide acudir a los tribunales respectivos.

Así mismo, el planteamiento de un conflicto de acceso tampoco supone la suspensión de la caducidad automática. Las suspensiones preventivas realizadas por REE se refieren siempre a conflictos de acceso en relación con solicitudes de permisos de acceso y conexión, nunca a declaraciones de

caducidad automática porque la misma supondría la contravención de la norma legal por parte del gestor.

CUARTO. Sobre el afloramiento de capacidad y la medida provisional solicitada.

Se plantea también que se adopte, por parte de esta Comisión, medida cautelar consistente en la suspensión de la ejecutividad de la comunicación de REE por la que se informa sobre la caducidad del permiso de acceso y conexión.

La misma no puede ser atendida por el hecho de que el presente conflicto ha sido resuelto en un tiempo breve dejando sin objeto la adopción de cualquier medida provisional durante su tramitación, y porque la misma tampoco debe admitirse en cuanto al fondo, al no concurrir ninguno de los requisitos establecidos en el artículo 56 de la Ley 39/2015, en particular, el perjuicio de imposible o difícil reparación.

En este sentido, el Auto 654/2022 de la Sala de lo contencioso-administrativo de la sección 4ª de la Audiencia Nacional de 29 de julio de 2022 (Roj AAN 7109/2022 - ECLI:ES:AN:2022:7109A, CENDOJ 28079230042022200539), dictado en pieza separada de adopción de medidas cautelares en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo 1274/2022, frente a la Resolución de 28 de abril de 2022 (expediente CFT/DE/118/22) que confirmaba la actuación de REE manteniendo la caducidad del permiso de acceso de un promotor, desestimó la solicitud de suspensión interesada por las entidades demandantes por la siguiente razón:

“Pues bien, en el presente supuesto la ejecución de la resolución impugnada en cuanto mantiene la caducidad de los permisos en su momento otorgados a las instalaciones aquí en liza, produce un perjuicio que puede ser reparado si la sentencia que en su día se dicte resulta favorable a las demandantes, bien a través de una indemnización, bien a través de alguna otra solución técnica que pueda arbitrarse (la Sala ha conocido ya de algún supuesto en los que así se ha hecho). Por el contrario, la suspensión del acuerdo impugnado supondría el mantenimiento de las autorizaciones con merma del interés público y el de terceros en optimizar los accesos a la red de transporte y el de los terceros que pudieran ser autorizados, siendo así que la Sala entiende que estos intereses son prevalentes a los de los recurrentes, ya afectados por una resolución desfavorable”.

En consecuencia, una vez constatada la caducidad automática de los correspondientes permisos de acceso y conexión, REE deberá evaluar la capacidad existente y disponible en aquellos nudos en los que se hayan producido caducidades, de conformidad con los criterios establecidos en la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso

y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica y las Especificaciones de Detalle aprobadas mediante 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 y en el horizonte de planificación H2026.

Una vez evaluada, procederá a publicar en el mapa de capacidad que temporalmente corresponda, la nueva capacidad disponible que haya podido aflorar, tal y como establece en el artículo 12 de la Circular 1/2021, de conformidad con lo previsto en el artículo 33.9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, y en el artículo 5.4 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica.

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 transporte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. planteado por PREMIER ENGINEERING AND PROCUREMENT, S.L., con motivo de la comunicación del gestor de red por la que informa la caducidad del permiso de acceso de su instalación fotovoltaica “Montesa III”.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a la interesada:

PREMIER ENGINEERING AND PROCUREMENT, S.L..

Asimismo, notifíquese a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A., en calidad de Operador del Sistema eléctrico.

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.