

RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS ACUMULADOS DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE PLANTEADOS POR GLOBAL SOLAR ENERGY DIECISÉIS, S.L., GLOBAL SOLAR ENERGY NUEVE, S.L. Y GLOBAL SOLAR ENERGY QUINCE, S.L. CON MOTIVO DE LA COMUNICACIÓN POR PARTE DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. EN RELACIÓN CON LA CADUCIDAD DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN PARA SUS RESPECTIVAS INSTALACIONES FOTOVOLTAICAS MIRABAL III, MIRABAL I Y MIRABAL II, TODAS ELLAS EN EL NUDO GUADAME 400 KV

(CFT/DE/077/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Xabier Ormaetxea Garai

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretaria

D^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 20 de julio de 2023.

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por GLOBAL SOLAR ENERGY DIECISÉIS, S.L., GLOBAL SOLAR ENERGY NUEVE, S.L. y GLOBAL SOLAR ENERGY QUINCE, 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 de los conflictos

El 15 de marzo de 2023 tuvieron entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) 3 escrito de la representación legal de las sociedades GLOBAL SOLAR ENERGY DIECISÉIS, S.L. (GSE 16), GLOBAL SOLAR NUEVE, S.L. (GSE 9) y GLOBAL SOLAR QUINCE, S.L. (GSE 15), (en conjunto, GSE), con motivo de las respectivas comunicaciones del gestor de la red del mismo 15 de marzo de 2023 en las que se informa de la

caducidad de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones Mirabal III, Mirabal I y Mirabal II, de conformidad con lo previsto en el artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban las medidas en materia de energía y otros ámbitos para la reactivación económica (en adelante, RDL 23/2020).

GSE expone los siguientes hechos:

- El 27 de mayo de 2019 REE otorgó permiso de acceso y el 12 de febrero de 2020 permiso de conexión a Mirabal III, Mirabal I y Mirabal II.
- El 15 de febrero de 2023, se recibió comunicación de REE sobre la posible caducidad por incumplimiento del segundo hito del RDL 23/2020 para las 3 instalaciones.
- GSE no ha podido acreditar el mencionado hito segundo por **cuanto han obtenido Declaración de Impacto Ambiental (DIA) desfavorable** de manera injustificada.
- Tras efectuar las oportunas alegaciones, el 15 de marzo de 2023 GSE ha recibido la comunicación de REE por la que se informa de la caducidad automática de los permisos de acceso y conexión de la citada instalación.
- El 16 de febrero de 2023 se recibieron las comunicaciones de la denegación de la autorización administrativa previa de los proyectos Mirabal I y Mirabal II. El 7 de marzo de 2023 se recibió comunicación de la denegación de autorización administrativa previa al proyecto Mirabal III.

En relación con los fundamentos jurídicos, comunes a los 3 escritos, GSE señala lo siguiente:

- Que ha vulnerado su derecho de acceso
- Resume lo previsto en el artículo 1 del RDL 23/2020, incidiendo en la ampliación de plazos efectuada por el RDL 29/2021 que, a su juicio, evidencia que la tramitación en plazo de los hitos recogidos en el RDL 23/2020 resultaba imposible. GSE lamenta que no se haya acordado ninguna prórroga más, lo que ha resultado en que la DIA se haya emitido de forma precipitada. Asimismo, considera que es desproporcionada la consecuencia de no cumplir con los hitos del RDL 23/2020 en tanto que el incumplimiento podría deberse a demoras imputables a la Administración Pública y no al interesado.
- En cuanto a la interpretación del RDL 23/2020, alega que su finalidad es la de evitar la especulación, y no la de poner fin a proyectos maduros y respaldados como los suyos. También considera que una interpretación sistemática de la norma conduce a que no se puede declarar caducado los permisos de acceso y conexión hasta tanto la Administración se pronuncie sobre el recurso de alzada interpuesto y, eventualmente, se pronuncie asimismo la jurisdicción contencioso-administrativa con

carácter firme. De igual forma, GSE considera que con esta interpretación de REE se estarían vulnerando los compromisos asumidos por España en materia de reducción de emisión de gases de efecto invernadero y de impulso de las energías renovables.

- También señala que la caducidad automática por la DIA desfavorable es contraria al carácter general de los informes como no vinculantes, sosteniendo que se podría otorgar la autorización administrativa previa, aun con DIA desfavorable. En suma, la interpretación de REE conduciría a una vulneración de las competencias al someter al órgano sustantivo a la opinión del órgano ambiental.
- La interpretación literal y rigorista de REE, según GSE, también supondría la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, porque la declaración de caducidad y el posterior afloramiento de la misma supondrían *de facto* impedir el acceso a la vía jurisdiccional, vulnerando así el citado derecho a la tutela judicial efectiva.
- De igual forma, se estaría vulnerando el principio de buena regulación.
- Por último, solicita la adopción de la medida cautelar basada, primero, en que en que la presentación de un conflicto supone que no se pueda disponer de la capacidad objeto del mismo. De no adoptarse la misma se produciría un perjuicio de imposible reparación por lo que debe ordenarse a REE que la capacidad otorgada al proyecto que nos ocupa no podrá considerarse afluada o liberada por caducidad de los permisos de acceso y conexión de dicha instalación ni, por tanto, podrá reservarse o adherirse a concurso alguno de capacidad, convocado, o no, por los mismos motivos.

Por todo ello, concluye solicitando:

- (i) La suspensión de la tramitación de permisos de acceso y conexión en el nudo GUADAME 400 KV, hasta que finalice la sustanciación del presente conflicto de acceso.
- (ii) Declarar improcedente la caducidad del permiso de acceso y conexión correspondiente a los proyectos de GSE.
- (iii) Ordenar a REE que restaure y mantenga la vigencia de los permisos de acceso y conexión de los proyectos durante la tramitación de los procedimientos administrativos y judiciales que pudieran afectar a la DIA, a fin de que se tenga por cumplido el hito correspondiente a la obtención de DIA favorable, computándose el resto de los hitos a partir de dicha acreditación.

SEGUNDO. Acuerdo de acumulación

De conformidad con el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se procede a la acumulación de los 3 escritos de interposición de conflicto, atendiendo a la íntima conexión que guardan entre sí, habida cuenta de que han sido interpuestos por sociedades del mismo grupo empresarial, en relación con las declaraciones de caducidad de 3 instalaciones con punto de conexión en el mismo nudo de la red de transporte.

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

A la vista de los escritos de conflicto acumulados y de la documentación aportada por GSE 16, GSE 9 y GSE 15 -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, a 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.

CUARTO. 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 conflictos 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 son las comunicaciones de REE de 15 de marzo de 2023, por las que se informa a los promotores GSE 16, GSE 9 y GSE 15 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 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 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, GSE disponía de permisos de acceso y conexión para sus instalaciones fotovoltaicas otorgadas por REE el día 27 de mayo de 2019 (acceso) y el 12 de febrero de 2020 (conexión).

Por tanto, le era de aplicación el apartado b) del artículo 1.1 del RDL 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 GSE en sus 3 escritos de conflicto, tras la comunicación de posible caducidad notificada por REE el 15 de febrero de 2023, GSE no ha podido acreditar el cumplimiento del segundo hito recogido en el artículo 1 del RDL 23/2020 en el plazo establecido para ello por cuanto “ha obtenido Declaración de Impacto Ambiental (DIA) **desfavorable**” para las 3 instalaciones en cuestión.

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 RDL 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** (..)

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 RDL 23/2020 es un sentido literal absolutamente claro y no requiere de ningún tipo de labor interpretativa como se sostiene por parte del promotor.

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.

La caducidad automática por no contar con declaración de impacto ambiental favorable a fecha 25 de enero de 2023 no se ve tampoco afectada por el hecho de que se haya planteado recurso de alzada ante una declaración de impacto ambiental desfavorable, cuya naturaleza de acto administrativo aun de trámite no es objeto de discusión. En efecto, 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 y, además, la interposición de un recurso administrativo no suspende la ejecución del acto impugnado como dispone el artículo 117.1 de la Ley 39/2015.

1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

Tampoco impide el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva puesto que nada impide acudir a los tribunales respectivos, puesto que la declaración de impacto ambiental desfavorable puede dar lugar a la denegación de la autorización administrativa previa, susceptible de recursos administrativos o jurisdiccionales, en su caso.

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 provisional consistente en ordenar a REE que suspenda la tramitación de permisos de acceso y conexión en el nudo GUADAME 400 KV, hasta que finalice la sustanciación de presente conflicto de acceso.

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 los conflictos acumulados de acceso a la red de transporte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. planteados por GLOBAL SOLAR ENERGY DIECISÉIS, S.L., GLOBAL SOLAR NUEVE, S.L. y GLOBAL SOLAR QUINCE, S.L. con motivo de la comunicación del gestor de la red por la que se comunica la caducidad de los permisos de acceso de las instalaciones Mirabal III, Mirabal I y Mirabal II.

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

GLOBAL SOLAR ENERGY DIECISÉIS, S.L.

GLOBAL SOLAR NUEVE, S.L.

GLOBAL SOLAR QUINCE, S.L.

Y a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A., en su condición de Operador del Sistema.

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.