

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR RENOVALIA ALJARAFE, 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 “MORVEDRE 6”.

(CFT/DE/240/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretaria

D^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 5 de octubre de 2023

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

I. ANTECEDENTES

PRIMERO. Interposición del conflicto

El 28 de junio 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 RENOVALIA ALJARAFE, S.L. (en adelante, “RENOVALIA”), 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 de fecha 29 de mayo, en la que

informa de la caducidad de su permiso de acceso y conexión, de conformidad con 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-I 23/2020), en concreto la falta de acreditación de Declaración de Impacto Ambiental favorable.

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

- Que REE le otorgó permiso de acceso el día 29 de julio de 2020 para su instalación fotovoltaica “Morvedre 6” de 50 MW.
- Que el 29 de mayo de 2023, recibió comunicación de REE sobre la caducidad del permiso por incumplimiento del segundo hito del RD-I 23/2020.
- Que su solicitud de autorización administrativa previa y de construcción fue inadmitida mediante acuerdo del 12 de julio de 2021, notificado el día 4 de agosto de 2021 porque la misma adolecía de defectos insubsanables.
- Frente a dicha inadmisión planteó recurso de alzada el día 3 de septiembre de 2012 que fue desestimado por silencio administrativo. Posteriormente ha planteado recurso contencioso-administrativo el día 23 de mayo de 2023 contra la desestimación presunta en el que ha solicitado mantenimiento de la suspensión de la eficacia del acto de inadmisión, que aún no ha sido confirmada por el órgano judicial.
- En el marco de la admisibilidad de la solicitud de autorización, RENOVALIA intentó modificar la instalación, actualizando el correspondiente permiso de acceso. Aunque REE entendió que la nueva ubicación permitía considerar que no había cambio en la instalación y que el permiso se podía actualizar, la administración autonómica no validó la modificación de la garantía por lo que no se llevó a cabo la actualización del permiso. Esto significa que el permiso de acceso del que dispone actualmente no se correspondería con la ubicación de la planta.
- Que, por estas circunstancias, **el órgano ambiental no ha formulado declaración de impacto ambiental (DIA) dentro del plazo establecido en el artículo 1.1 b) del RD-I 23/2020**
- A juicio de RENOVALIA, la caducidad del permiso de acceso no puede ser declarada en aquellos casos en los que el incumplimiento del hito no es imputable al promotor, así como es discriminatoria y lo procedente sería, en este caso, obtener la admisión de la autorización con carácter retroactivo.

Por todo ello, concluye solicitando:

- (i) Que anule la Resolución de REE que declaró caducado el Permiso de acceso por incumplimiento del segundo hito administrativo;

- (ii) Declare que Renovalia ha cumplido en tiempo y forma con el primer hito establecido en el artículo 1.1.b) del RD-ley 23/2020; o en su defecto, ordene a REE que se abstenga de pronunciarse sobre la caducidad del Permiso de acceso en tanto que se resuelve el recurso contencioso administrativo interpuesto por Renovalia el pasado 23 de mayo de 2023 frente a la desestimación presunta del recurso de alzada presentado frente a la inadmisión a trámite de la solicitud de AAP y AAC de la Planta; y Declare, a los efectos del cumplimiento de los hitos administrativos 2º a 5º indicados en el artículo 1.1.b) del RD-ley 23/2020, que el cómputo de los plazos debe entenderse suspendido por el tiempo transcurrido entre (a) la suspensión cautelar del Acuerdo de inadmisión de la solicitud de AAP y AAC, i.e el 3 de octubre de 2021 y (b) el dictado de la correspondiente resolución judicial que, en su día se dicte, en el recurso contencioso administrativo interpuesto por Renovalia el pasado 23 de mayo de 2023.

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

A la vista del escrito de conflicto y de la documentación aportada por RENOVALIA, 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 29 de mayo 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 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, RENOVALIA disponía de permiso de acceso para su instalación fotovoltaica otorgado por REE el día 29 de julio de 2020.

Por tanto, le era de aplicación el apartado b) del artículo 1.1 del RD-I 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.*

Aquellos titulares de permisos de acceso para instalaciones de generación de energía eléctrica que sean otorgados desde la entrada en vigor de este real decreto-ley deberán cumplir los hitos administrativos previstos en el apartado b), computándose los plazos desde la fecha de obtención de los permisos de acceso.

Al contrario que en otros supuestos de caducidad ya resueltos por esta Comisión, en el presente caso hay que precisar el objeto del conflicto y la razón de la caducidad.

Es evidente que el promotor no ha cumplido con el segundo hito administrativo que es el por el que le informa REE de la caducidad de su permiso de acceso y conexión, pero realmente dicho incumplimiento trae causa de un incumplimiento previo del primer hito administrativo.

En efecto, la solicitud de autorización administrativa previa y autorización de construcción fue inadmitida por vicios insubsanables por parte de la Administración competente, en este caso, la Administración autonómica valenciana. Es preciso indicar que el procedimiento de admisión en la normativa valenciana no es una mera revisión formal de las características de la instalación, sino que realiza una evaluación previa de la viabilidad de la futura instalación, siendo especialmente relevante, por tanto, en el supuesto de que se inadmita.

Frente a tal decisión, RENOVALIA planteó en tiempo y forma recurso de alzada y solicitó medida provisional de suspensión de la ejecución del acto el día 3 de septiembre de 2021. El primero fue desestimado por silencio administrativo en fecha 3 de diciembre de 2021, a los tres meses de su planteamiento, pero la Administración no contestó a la solicitud de la medida provisional de suspensión de la ejecución, lo que supone la suspensión de la ejecución de la inadmisión. Sin embargo, dicha medida provisional obtenida por silencio administrativo no constituye como pretende RENOVALIA una admisión a trámite de la solicitud, que es lo que exige el artículo 1 del RD-I 23/2020, sino la suspensión de la ejecución de un acto, el de inadmisión, que por su propia naturaleza no requiere ser ejecutado por la Administración, ya que no tiene más efecto que la imposibilidad de continuar la tramitación.

Pues bien, a pesar de que se había desestimado por silencio administrativo el recurso de alzada en fecha 3 de diciembre de 2021, RENOVALIA no planteó el correspondiente recurso contencioso-administrativo hasta el pasado 23 de mayo

de 2023, es decir, **17 meses y medio después, cuando ya había recibido la comunicación previa de REE en la que le informaba de la caducidad** y, en consecuencia, está planteando un recurso judicial al único objeto de evitar la caducidad del permiso y de justificar de forma tardía su diligencia en el presente conflicto.

A ello coadyuvó REE que mantuvo el permiso de acceso vigente a pesar de que no se había cumplido con el primer hito administrativo puesto que el día 29 de enero de 2021, cuando se cumplía el plazo de seis meses, se había presentado, pero no admitido a trámite la solicitud de autorizaciones administrativa previa y de construcción. Esta situación se agravó cuando la misma fue inadmitida meses más tarde. REE debía haber procedido a declarar caducado el permiso de acceso cuando tuvo conocimiento de lo sucedido con la solicitud.

Aclarados los hechos del presente conflicto, hay que indicar que 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** (..)*

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-I 23/2020 es absolutamente claro y no requiere de ningún tipo de labor interpretativa. De conformidad con lo anterior, el promotor que incumple en tiempo y forma uno de los hitos administrativos, cuál es el caso como se acredita en la documentación aportada, ha visto caducar automática (*ope legis*) su permiso de acceso o de acceso y conexión, en el caso de haber obtenido también el mismo.

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 la suspensión de la ejecución de la resolución de REE y ordenar al gestor de red que se abstenga de liberar la capacidad en el nudo Morvedre B 220kV otorgada al proyecto en el permiso 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 el conflicto de acceso a la red de transporte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. planteado por RENOVALIA ALJARAFE, 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 “Morvedre 6”.

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

RENOVALIA ALJARAFE, S.L.

Notifíquese también en su condición de operador del sistema a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U.

La presente resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.