

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE PLANTEADO POR ENERGÍAS FOTOVOLTAICAS SOLUZ S.L., CON MOTIVO DE LAS COMUNICACIONES POR PARTE DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. EN RELACIÓN A LA CADUCIDAD DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN PARA SUS INSTALACIONES FOTOVOLTAICAS FV CISNE I Y FV CISNE II

(CFT/DE/273/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 23 de noviembre de 2023

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por ENERGÍAS FOTOVOLTAICAS SOLUZ 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 24 de julio de 2023 tuvieron entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) escritos de la representación legal de la sociedad ENERGÍAS FOTOVOLTAICAS SOLUZ S.L., (en adelante SOLUZ) por el que se planteaban conflictos de acceso a la red de transporte propiedad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U, (en adelante REE) con motivo de las comunicaciones del gestor de red de 23 de junio de 2023 en las que informa de la caducidad de sus permisos de acceso y conexión, de conformidad con lo 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 (en adelante, RD-I 23/2020)

SOLUZ expone los siguientes hechos:

-Que el 20 de mayo de 2020 obtuvo por parte de REE los permisos de acceso de las instalaciones solares fotovoltaicas denominada «FV Cisne I» y «FV Cisne II» cada una de 49,95MW, 36,25 MW de capacidad de acceso, ubicadas en el término municipal de Guadalajara.

-Que han transcurrido más de dos años desde que solicitara el inicio del procedimiento administrativo de ambos proyectos, y habiéndose obtenido la Declaración de impacto ambiental, sin embargo, no se ha obtenido la correspondiente autorización administrativa previa (AAP) debido a que está pendiente la autorización de la parte de las infraestructuras de evacuación del proyecto que son titularidad de otro promotor, ampliación de línea 220 kV Yunquera - Cisneros REE (Tramo ST Yunquera - Apoyo 154)".

- Que con fecha 23 de junio de 2023 REE le notifica que, al no haber acreditado ante el gestor de la red de transporte el cumplimiento del hito de la obtención de la autorización administrativa previa en tiempo y forma en 34 meses desde la fecha de obtención de los permisos de acceso, se ha producido la caducidad automática de los permisos de acceso y conexión de ambas instalaciones.

En relación con los fundamentos jurídicos:

-En su primer motivo, SOLUZ sostiene que la interpretación del Real Decreto-ley 23/2020 mantenida por REE es contraria a la propia interpretación teleológica y sistemática de la norma además de la normativa europea sobre despliegue de renovables.

-Entiende SOLUZ que es improcedente tener por caducado el permiso de acceso al amparo del artículo 1 Real Decreto-Ley 23/2020 debido a una incorrecta interpretación de la norma:

La falta de acreditación del hito de la AAP no resulta, en modo alguno, imputable a SOLUZ, sino que, según ésta, lo es única y exclusivamente a la Administración competente que ha incumplido, de forma flagrante, su obligación de resolver, así como conculcado los principios más básicos del ordenamiento jurídico, entre otros el de buena administración.

Vinculado a lo anterior, respecto a la posibilidad de dotar de eficacia retroactiva a la AAP, señala que cabe la posibilidad de que, tan pronto la Administración cumpla con su deber legal de resolver, emita una nueva AAP con eficacia retroactiva a la fecha de acreditación del segundo hito, conforme al artículo 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de

las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) lo que permitiría a todos los efectos dar por cumplido el segundo de los hitos del Real Decreto-ley 23/2020. La consecuencia directa de lo expuesto, a juicio de SOLUZ, es la imposibilidad por parte de REE de declarar de forma automática la caducidad del permiso de acceso, en los términos previstos en la comunicación de caducidad hasta que no se resuelva por la Administración la AAP del proyecto.

-A juicio de SOLUZ la comunicación de caducidad conculca el principio de proporcionalidad,

Entiende SOLUZ que nos encontramos ante un supuesto en el que la caducidad automática de los permisos de acceso y conexión debe entenderse de última ratio y excepcional, por cuanto se encuentra pendiente el procedimiento administrativo de autorización administrativa que podría finalizar con el otorgamiento de una AAP con carácter retroactivo al Proyecto, dándose con ello por cumplido el hito del Real Decreto-ley 23/2020.

-Por último, entiende procedente suspender cautelarmente los procedimientos de acceso en el nudo de referencia hasta la resolución del conflicto, pues considera que la interposición del presente conflicto debe conllevar la suspensión de la caducidad de los Permisos de Acceso y Conexión del Proyecto, así como de la liberación de la capacidad caducada para su otorgamiento o reserva para concursos de capacidad. Es decir, se debe suspender la tramitación de los procedimientos de acceso y conexión en el nudo de referencia que puedan afectar a la capacidad resultante de la Comunicación de Caducidad hasta la resolución del presente conflicto de acceso.

Por todo lo anterior, solicita a la CNMC que dicte resolución estimatoria en cuya virtud:

- Deje sin efecto la Comunicación de Caducidad.
- Declare y mantenga vigente, a todos los efectos, los permisos de acceso y conexión concedidos inicialmente hasta que no recaiga resolución en el expediente de autorización administrativa de ambos proyectos.

-Que, por el tiempo que medie hasta la resolución del presente conflicto:

- Se ordene a REE a suspender la tramitación de los procedimientos de acceso al nudo de referencia y se excepcione su obligación legal de resolver nuevas solicitudes de acceso.
- Se ordene a REE a abstenerse de otorgar en el nudo de referencia derecho de acceso alguno susceptible de menoscabar, disminuir o afectar los derechos de acceso al punto de la red de transporte otorgados en virtud de los permisos de acceso de ambos proyectos.

– Declare que los plazos máximos para dar cumplimiento a los hitos establecidos en el RD-L 23/2020 deberán ser computados a partir de la resolución del presente conflicto.

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

A la vista del escrito de conflicto y de la documentación aportada por SOLUZ, 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.

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 son sendas comunicaciones de REE de 23 de junio de 2023 por las 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, SOLUZ disponía de permisos de acceso y conexión para ambas instalaciones fotovoltaicas otorgados por REE el día 20 de mayo de 2020.

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 de 25 de abril de 2023, 34 meses después de la fecha de inicio del cómputo con la correspondiente autorización administrativa previa por parte del órgano competente.

Según declara el propio SOLUZ, no dispone de las autorizaciones administrativas previas de los referidos proyectos de instalaciones fotovoltaicas.

En consecuencia, a día 25 de abril de 2023, no puede entenderse cumplido el tercer 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** (..)*

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 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 los 34 meses desde la fecha de obtención del permiso de acceso no dispusieron de la autorización administrativa previa, cual 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.

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 Cisneros 220 kV, hasta que finalice la sustanciación del 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 la misma línea, más recientemente, establece el Auto 01216/2023 de la Sala de lo contencioso-administrativo de la sección 4ª de la Audiencia Nacional de 1 de septiembre de 2023 (Roj AAN 8540/2023- ECLI:ES:AN:2023:8540A, CENDOJ 28079230042023201044), dictado en pieza separada de adopción de medidas cautelares en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo 1095/2023, frente a la Resolución de 8 de junio de 2023 (expediente CFT/DE/074/23) lo siguiente:

“Por otro lado, en caso de que finalmente, después de cumplir con todos esos hitos, se mantuviera el permiso de acceso, se le otorgaría la capacidad correspondiente, y en caso de haberse adjudicado a terceros indebidamente podría acordarse la anulación de los permisos y actos

ejecutados como consecuencia de esa adjudicación, de modo que el recurso no perdería su finalidad. Y, en todo caso, los posibles perjuicios siempre podrían ser objeto de reparación mediante la correspondiente indemnización económica o a través de alguna otra solución técnica que pueda arbitrarse (en este sentido, AAN, 4ª de 29 de julio de 2022 -rec. 1274/2022-).”

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

RESUELVE

ÚNICO- Desestimar el conflicto de acceso a la red de transporte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. planteado por ENERGÍAS FOTOVOLTAICAS SOLUZ S.L., con motivo de las comunicaciones del gestor de red por las que comunica la caducidad de los permisos de acceso de sus instalaciones fotovoltaicas FV CISNE I Y FV CISNE II.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía, notifíquese en su condición de interesado

ENERGÍAS FOTOVOLTAICAS SOLUZ S.L.

Comuníquese a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. 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.