

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA FORMULADA POR RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA S.A.U. SOBRE LA POTENCIAL CADUCIDAD DE UNA INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA EN ABADES 400KV (ANTIGUA HERREROS 400KV)

(CNS/DE/596/23)

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

I. ANTECEDENTES

Con fecha 4 de abril de 2023 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC, escrito de consulta de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. (en adelante REE)

En dicho escrito, REE manifiesta:

Que, la entidad [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] obtuvo permiso de acceso el 12 de julio de 2019 (actualizado en 8 de abril de 2021) en la subestación Herreros 400 kV para la instalación fotovoltaica [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

Con fecha 13 de agosto de 2021, Red Eléctrica en su condición de Transportista, emitió Informe de Cumplimiento de Condiciones Técnicas de Conexión (en adelante, ICCTC) y 19 de agosto de 2021, Red Eléctrica, en su condición de Operador del Sistema, emitió Informe de Verificación de Condiciones Técnicas

de Conexión (en adelante, IVCTC) en el que se indicaba que el punto de conexión de la red de transporte se materializaría en la nueva subestación de Herreros 400 kV.

Que, mediante resolución de 3 de diciembre de 2021, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental formuló declaración de impacto ambiental desfavorable a la realización del proyecto [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

Posteriormente, la planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026 (en adelante, la Planificación), que fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022 (publicada en el BOE de 19 de abril de 2022) incluyó una subestación a desarrollar denominada Abades 400 kV (antigua Herreros 400 kV).

Aunque desde el punto de vista eléctrico las subestaciones Herreros 400 kV y Abades 400 kV pudieran considerarse el mismo nudo, la subestación de Abades 400 kV se localizaría en una ubicación geográfica distinta a la prevista para Herreros 400kV.

Que se ha informado en fecha 15 de febrero de 2023 de la potencial caducidad del citado permiso por no disponer de DIA favorable a fecha 25 de enero de 2023. Frente a tal comunicación se ha opuesto [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]. con las correspondientes alegaciones.

Indica REE que teniendo en cuenta las circunstancias descritas en los antecedentes, considera que se plantean razonables dudas jurídicas sobre la concurrencia de la caducidad de este permiso de acceso y conexión en Abades 400kV (antigua Herreros 400 kV) para la instalación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL].

Tras la cita de la normativa vigente en materia de caducidad, señala que:

El RDL 23/2020 no establece las consecuencias jurídicas que implican que una instalación de la red de transporte planificada y en la que se han otorgado permisos de acceso y conexión, modifique su localización geográfica de forma sustancial.

En el caso analizado, debido al cambio de la planificación en la ubicación de la Subestación Herreros 400 kV, aun en el caso de que [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]. hubiera obtenido DIA favorable de su proyecto a fecha 25 de enero de 2023, la anterior circunstancia determinaría que la instalación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]. nunca podría culminar su

proceso de conexión a la red de transporte a través de las instalaciones de conexión que tenía previstas para conectarse a Herreros 400kV.

Del tenor literal del anterior artículo, podría afirmarse, que para que los permisos sean susceptibles de caducidad sería necesario que los mismos sigan siendo válidos y puedan hacerse efectivos en el punto de conexión otorgado. Por lo tanto, como el permiso se encontraba vigente cuando fue aprobada la nueva Planificación H2026 que produce el cambio de punto de conexión, se plantea si pudiera considerarse caducado por incumplimiento de hitos, cuando dicho permiso, en realidad, no puede hacerse efectivo, aun cuando se hubiera cumplido dicho hito.

Todo ello conduce al planteamiento de dudas jurídicas sobre si el permiso de acceso ha caducado o no.

En el caso de que se considerara que dicho permiso no ha caducado, REE tiene también dudas de si procede una actualización o la solicitud de un nuevo permiso y cuáles sería el *dies a quo* para computar los plazos de una eventual actualización de los permisos de acceso y conexión.

Concluye el escrito formulando las consultas siguientes:

Primera.- *Deben considerarse o no caducados los permisos de acceso y conexión de la instalación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL], por los motivos indicados en la presente consulta como consecuencia del incumplimiento del hito b.2 del artículo 1 del RDL 23/2020.*

Segunda.- *En función de lo que determine en el punto anterior, en su caso:*

a. Debe otorgarse al promotor, en este concreto caso, la correspondiente actualización de los permisos de acceso y conexión a los efectos de Red Eléctrica realice una nueva evaluación de la solución de conexión a la red de transporte y actualice el permiso de acceso y conexión de la [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]. a la subestación Abades 400 kV (antigua Herreros 400 kV) incluida en la Planificación.

b. Respecto a la fecha a considerar a partir de la cual serían computados los plazos para el cumplimiento de los hitos administrativos establecidos en el artículo 1 del RDL 23/2020, si deben computarse desde la fecha de la publicación de la planificación que provoca el cambio del punto de conexión o alternativamente, desde la fecha de otorgamiento de la eventual actualización de los permisos en Abades.

II. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONSULTA PLANTEADA

1. **Las consecuencias del cambio de ubicación y denominación de la subestación Herreros 400kV a Abades por parte del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022 por el que se aprueba la planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026 en relación con los permisos de acceso y conexión otorgados y vigentes en la subestación inicialmente planificada.**

Como se ha puesto de manifiesto en los antecedentes, **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** disponía de permiso de acceso y conexión vigente en la subestación denominada Herreros 400kV al tiempo de la publicación en el BOE el día 19 de abril de 2022 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de marzo de 2022 por el que se aprueba la planificación de la red de transporte de energía eléctrica Horizonte 2026 (en adelante, el Acuerdo).

Mediante dicho Acuerdo la subestación planificada denominada Herreros 400kV pasa a denominarse Abades 400kV. Como indica la consulta formulada por REE, desde el punto de vista eléctrico las subestaciones Herreros 400 kV y Abades 400 kV pueden considerarse un mismo nudo, pero la subestación de Abades 400 kV se localizaría en una ubicación geográfica distinta a la prevista para Herreros 400kV. Es el único caso contemplado por la planificación H2026.

Las consecuencias para los permisos de acceso y conexión vigentes en una subestación planificada que, a resultas de la modificación de la propia planificación, cambia su ubicación no está expresamente regulada.

Esta falta de regulación expresa, sin embargo, no es óbice para la aplicación de una serie de principios generales que permiten resolver la presente consulta.

En primer término, el carácter vinculante de la planificación de la red de transporte supone (artículo 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en adelante LSE) que el traslado de la ubicación de la futura subestación impide materialmente continuar con el desarrollo previsto de la instalación **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** en los términos en los que se le había otorgado el acceso y la conexión. REE señala que la variación de la ubicación de la subestación eléctrica planificada en la que tenía reconocido acceso y conexión obliga, necesariamente a la adaptación, al menos, de las instalaciones de conexión inicialmente previstas cuando el punto de conexión era en Herreros a la nueva ubicación en Abades. Aunque

el cambio de la subestación también podría afectar a la capacidad de la misma, lo que supondría afectar al permiso de acceso, no es el caso, según la información aportada por REE.

Constatada la imposibilidad de continuar con el desarrollo de la instalación en los términos previstos en el permiso de acceso y conexión, es claro que el mero cambio de ubicación de la subestación -que sigue siendo la misma a efectos eléctricos- no puede suponer que los permisos de acceso y conexión otorgados en relación con la anterior ubicación se extingan, pues la normativa que solo contempla la renuncia voluntaria al permiso o la caducidad *ope legis*.

Ello supone, por tanto, que, si no se ha producido la extinción del permiso, y al objeto de evitar un resultado lesivo para los intereses del promotor que ve imposibilitada la continuación del proyecto de su instalación por el cambio de la planificación, éste disponga de la posibilidad de adaptar el permiso en que aquello que no se puede realizar, es decir, al menos en lo referido a las infraestructuras de conexión.

Por tanto, como conclusión inicial, el cambio de ubicación de una subestación planificada que sigue siendo eléctricamente la misma no supone la extinción de los permisos de acceso y conexión que se hubieran otorgado, pero atendiendo a las circunstancias -como las del presente caso- ha de permitirse la adaptación del mismo a la nueva situación, bien sea a efectos de acceso, conexión o ambos, a fin de evitar resultados lesivos que se pudieran derivar del cambio de la planificación.

2. La adaptación del permiso de acceso y conexión a la nueva ubicación de la subestación de la red de transporte y el cumplimiento de los hitos administrativos del artículo 1.2 del Real Decreto-ley 23/2020.

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-L 23/2020) los permisos de acceso y conexión caducarán si no se acreditan en tiempo y forma una serie de hitos administrativos, temporalmente determinados.

Como señala REE en su consulta, la instalación **[INICIO CONFIDENCIAL]** **[FIN CONFIDENCIAL]** obtuvo permiso de acceso el 12 de julio de 2019 por lo que les es de aplicación, en principio, lo previsto en el apartado b) del artículo 1.1

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.

En consecuencia, REE comunicó con fecha 15 de febrero de 2023 la posible caducidad del permiso de acceso. Como resultado de las alegaciones de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** ante tal comunicación se ha planteado la presente consulta.

Lógicamente, si como se ha indicado el apartado anterior, el cambio de planificación conlleva la imposibilidad material de continuar con el proyecto fotovoltaico al que se le había otorgado permiso, al menos desde la perspectiva de la conexión, esta situación afecta también de manera inequívoca a los procesos autorizatorios que han de cumplirse en las fechas señaladas en el artículo 1.1 b) del RD-L 23/2020. Los mismos no son procedimientos aislados, sino consecutivos y lo que es más relevante comparten un determinado y concreto proyecto de instalación y de sus infraestructuras de conexión.

La posibilidad de adaptación de la instalación y sus infraestructuras de evacuación a las nuevas circunstancias sobrevenidas despliega, en consecuencia, también los efectos en las fases posteriores, pues la evaluación ambiental o la autorización administrativa previa o de construcción emitidas o en tramitación evaluarán la situación previa de la instalación, no la situación adaptada a la nueva planificación. Esto es especialmente relevante en el caso de la declaración de impacto ambiental en tanto que la misma está condicionada por el trazado de las infraestructuras de evacuación que ahora ha de modificarse, de forma que no es posible entender que la instalación no cuenta con DIA favorable por el simple hecho de que tal DIA favorable o no, parte de la evaluación de unas instalaciones que no son las que se realizarían en su caso.

En consecuencia, -y en contestación a la primera cuestión planteada en la consulta- no es posible entender caducado el permiso de acceso y conexión de una instalación por incumplimiento de alguno de los hitos administrativos cuando la planificación vinculante ha supuesto la inviabilidad material sobrevenida de la instalación en los términos iniciales, requiriendo de una nueva evaluación a efectos tanto ambientales como de las autorizaciones sectoriales, ello sin perjuicio del permiso de acceso otorgado por REE en Herreros 400 kV (actual Abades 400 kV). De lo contrario, se podría producir un resultado lesivo que no está justificado.

3. La adaptación del permiso de acceso y conexión a la nueva ubicación de la subestación de la red de transporte no es una actualización a la que se aplique el RD 1955/2000.

Plantea en segundo lugar REE si debe otorgarse al promotor, en este concreto caso, la posibilidad de actualización de los permisos de acceso y conexión a los efectos de que Red Eléctrica realice una nueva evaluación de la solución de conexión a la red de transporte.

Como ya se ha indicado, ha de permitirse al promotor que adapte su instalación a la nueva planificación, al menos en materia de conexión, y que corresponde a REE evaluar la misma y resolver si es viable o no el acceso y conexión en los términos propuestos ahora por el promotor.

Esta adaptación, que viene obligada por la planificación y no es a voluntad del promotor, no puede considerarse ni actualización ni nueva solicitud en los términos estrictos definidos por el Anexo II en relación con la disposición adicional decimocuarta del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (en adelante RD1955/2000).

La adaptación en este concreto supuesto encuentra su razón de ser exclusivamente en las circunstancias del cambio de la planificación, esto significa que la misma no es incondicionada, por lo que debe centrarse y limitarse a aquellos aspectos directamente concernidos por el cambio de la planificación, estando presidida por el principio de mínima modificación respecto de la instalación inicial. Esto significa, por poner un ejemplo, que no estaría justificado solicitar más capacidad que la inicialmente otorgada, ni siquiera en un 5% como está previsto en caso de actualizaciones.

Al mismo tiempo no queda eximida de la adaptación de la garantía a las nuevas circunstancias. Para este supuesto cabe aplicar analógicamente lo

previsto en la DA14^a.6 del RD 1955/2000, es decir que la garantía inicial se sustituya por una nueva, una vez declarada la viabilidad de la adaptación de la conexión a la nueva ubicación.

4. La fijación del *dies a quo* del cómputo de los plazos a efectos de la caducidad de los hitos administrativos.

Pregunta finalmente REE respecto a la fecha a considerar a partir de la cual serían computados los plazos para el cumplimiento de los hitos administrativos establecidos en el artículo 1 del RDL 23/2020, si deben computarse desde la fecha de la publicación de la planificación que provoca el cambio del punto de conexión o alternatively, desde la fecha de otorgamiento de la eventual *actualización* de los permisos en Abades.

Como se deriva de lo indicado en el apartado segundo en cuanto a la necesidad de una nueva evaluación ambiental o de un nuevo proceso autorizatorio, el cómputo del plazo a efectos de caducidad debe reiniciarse, como apunta REE y solo lo puede hacer cuando cuente con el informe favorable de REE sobre la viabilidad de la adaptación a las nuevas circunstancias de la instalación proyectada. Ya se ha apuntado que no es una actualización del permiso en el sentido de la DA14^a del RD 1955/2000, por lo que sí ha de entenderse que se modifica la fecha del permiso de acceso y conexión. De no ser así, no quedaría garantizada la posibilidad real de adaptación a las nuevas circunstancias derivadas de la planificación de forma no lesiva para el promotor.

Esta conclusión no se ve modificada por el hecho de que Abades (antigua Herreros 400kV) esté reservada a concurso por la Resolución de la Secretaría del Estado de Energía de 29 de junio de 2021. En primer término, la reserva a concurso afectaba a una subestación que ya no está planificada, aunque el nudo eléctrico sea el mismo y ello permita mantener la reserva sin necesidad de adaptación de la indicada Resolución de 29 de junio de 2021. En segundo lugar, porque el concurso es un instrumento sustitutivo para la asignación de capacidad, mientras que en el presente caso el problema es de conexión, En consecuencia, de tenerse en cuenta la reserva a concurso para oponerse ahora a una posible adaptación del permiso de acceso y conexión de **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**, se podría dejar sin efecto la propia adaptación, generando un resultado lesivo sobre el derecho de acceso y conexión del promotor. Finalmente, el concurso aun no ha sido convocado por lo que no existe afectación a derechos de terceros.

En conclusión, REE, como apunta en su propia consulta, debería dar un plazo al promotor para adaptar su instalación, en especial, las

infraestructuras de conexión, a la nueva ubicación de la subestación planificada (teniendo en cuenta que es el mismo nudo eléctrico) en el que tiene otorgado el permiso de acceso y capacidad. En caso de considerar viable el acceso y conexión de la instalación adaptada, se procedería a reiniciar el cómputo de plazos a efectos de la caducidad prevista en el artículo 1 del RD-I 23/2020.

Estas consideraciones solo son aplicables al caso de un permiso de acceso y conexión otorgado en una subestación planificada que, a resultas del cambio de la planificación vinculante, cambia su ubicación de forma relevante a efectos de la evaluación de la viabilidad del acceso y conexión de la instalación promovida, así como a efectos ambientales y sectoriales.