

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR SENS NAVALAFUENTE, S.L. FRENTE A I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A. CON MOTIVO DE LAS COMUNICACIONES DE CADUCIDAD DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LA INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA SANKARANI DE 4.9 MW

(CFT/DE/122/25)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 18 de septiembre de 2025

Visto el expediente relativo a los conflictos acumulados presentados por SENS NAVALAFUENTE, 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 30 de abril de 2025 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de la representación legal de SENS NAVALAFUENTE, S.L. (en adelante, SENS) frente a IDE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A. (en adelante, IDE

REDES), en el que manifestaba, en resumen, los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

- SENS es titular de un proyecto de generación fotovoltaica de 4.9 MW, denominado PSFV Sankarani.
- Según alega SENS, dicho proyecto dispone de permiso de acceso y conexión otorgado inicialmente el día 22 de febrero de 2022 y de forma definitiva, a su juicio, el día 30 de junio de 2023, con motivo de la actualización de las condiciones económico-técnicas.
- El 31 de marzo de 2025, IDE REDES ha comunicado, de forma sorpresiva en su opinión, la caducidad del citado permiso de acceso y conexión, sin indicar el hito que se habría incumplido en relación con los dispuesto 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-I 23/2020).
- SENS entiende que la modificación de las condiciones técnico-económicas determina que la fecha del permiso de acceso, a su juicio, se modifica y es la del 30 de junio de 2023, lo que ha sido ratificado por parte de IDE REDES, en opinión de SENS, en la propia comunicación de caducidad.
- SENS indica que, tras indicación de la autoridad ambiental de la Comunidad de Madrid, solicitó el día 10 de enero de 2025 a IDE REDES pronunciamiento expreso sobre la fecha del permiso de acceso en atención a la doctrina de la Resolución de la CNMC de 15 de septiembre de 2022 (CFT/DE/167/22). Según alega, a esta solicitud no contestó IDE REDES.
- Según alega SENS, el día 31 de marzo de 2025, IDE REDES comunica la caducidad, documento en el que reconoce como fecha del permiso de acceso y conexión el 30 de junio de 2023, sin tener en cuenta que, si la fecha es la indicada, el segundo hito ha de cumplirse antes del transcurso del plazo de 31 meses, es decir, habría plazo hasta el 30 de enero de 2026 por lo que el permiso de acceso y conexión no habría caducado.

En cuanto a los fundamentos jurídicos.

- SENS considera que esta forma de actuar vulnera su derecho de acceso.
- Considera que, en todo caso, se ha producido una aplicación indebida de la caducidad, pues teniendo en cuenta la fecha del permiso de acceso y conexión- 30 de junio de 2023- no se habría incumplido por ahora ningún hito administrativo.
- A su juicio, la comunicación de caducidad no es transparente al no indicar el supuesto hito administrativo incumplido.

- SENS alega que la comunicación de caducidad no está motivada.
- En todo caso y de forma subsidiaria, alega que cualquier incumplimiento de los hitos administrativos no habría sido responsabilidad de SENS, sino de la administración ambiental competente.
- Por otra parte, considera que la interpretación teleológica y sistemática del RD-ley 23/2020 impide una interpretación literal del mismo que en el presente caso justifica el mantenimiento del permiso de acceso y conexión.
- Por último, alega la necesidad de adopción de una medida provisional consistente en la suspensión del otorgamiento de capacidad en el nudo.

SENS finaliza su escrito solicitando:

- La suspensión de la tramitación de permisos de acceso y conexión en el nudo SRT Cabanillas (20kV) línea 1- Bustarviejo en tanto no se resuelva el conflicto de acceso interpuesto ante la CNMC.
- Anular la comunicación de caducidad del permiso de acceso y conexión correspondientes al proyecto titularidad de SENS;
- Ordenar a i-DE que restaure el permiso de acceso y conexión del proyecto.
- Y, subsidiariamente, ordene mantener el permiso de acceso y conexión hasta la resolución del conflicto de acceso planteado.

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

A la vista de la solicitud, se concluye con la existencia de un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica y mediante escrito de 8 de mayo de 2025, procedió a comunicar a SENS e IDE REDES el inicio del correspondiente procedimiento administrativo en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015), concediéndose un plazo de diez días hábiles para formular alegaciones y aportar los documentos que estimase convenientes en relación con el objeto del conflicto.

TERCERO. Alegaciones de IDE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U.

Haciendo uso de la facultad conferida en el artículo 73.1 de la Ley 39/2015, tras solicitar la ampliación del plazo para presentar alegaciones y serle concedida, IDE REDES presentó un escrito en fecha 23 de junio de 2025, en el que, en síntesis, manifiesta lo siguiente:

- El permiso de acceso y conexión se otorgó el día 22 de febrero de 2022.

- En fecha 20 de abril de 2023 se solicitó por parte de GES SOLAR SANKARANI, S.L., sociedad que figuraba en ese momento como titular de la instalación, un cambio de ubicación de la parcela y del punto de conexión al amparo de lo previsto en la disposición adicional 14ª 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, RD 1955/2000).
- La correspondiente actualización del permiso se otorgó el día 30 de junio de 2023, sin que ello modifique la fecha de obtención del correspondiente permiso de acceso y conexión.
- En consecuencia, el 22 de septiembre de 2024 vencía el plazo para acreditar la obtención de la declaración de impacto ambiental, que no ha sido aportada.
- Verificado que no se ha aportado la declaración de impacto ambiental, se procedió a comunicar la caducidad de los permisos de acceso y conexión el día 31 de marzo de 2025.
- Señala que la misma se comunicó no a SENS, sino a la sociedad titular del permiso, GES SOLAR SANKARANI, S.L.
- En cuanto a los argumentos jurídicos, alega que es obvio que no son de aplicación las Resoluciones de la CNMC sobre el *dies a quo* del cómputo de los hitos administrativos por ser de aplicación a permisos previos al Real Decreto 1183/2020 de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (en adelante, RD 1183/2020)
- Por otra parte, alega que una actualización en el marco de la disposición adicional 14ª del RD 1955/2000 no puede modificar la fecha de emisión del permiso de acceso como establece el apartado quinto de esta disposición.
- Finalmente aporta contestación a la Dirección General de Transición Energética y Economía Circular de la Comunidad de Madrid que había solicitado información sobre la situación de los permisos de acceso y conexión.

Finaliza su escrito IDE REDES solicitando que se desestime el conflicto de acceso presentado, por quedar plenamente justificada la conformidad a Derecho de la caducidad del permiso de acceso y conexión.

CUARTO. Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 26 de junio de 2025, se puso de manifiesto a las partes interesadas para que,

de conformidad con lo establecido en el artículo 82 de la Ley 39/2015, pudieran examinar el mismo, presentar los documentos y justificaciones que estimaran oportunos y formular las alegaciones que convinieran a su derecho.

En fecha 11 de julio de 2025 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de IDE REDES en el que, en síntesis, se ratifica en su escrito inicial de alegaciones.

En fecha 22 de julio de 2025 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de SENS en el que se remite al escrito inicial, insistiendo en que la fecha de obtención del permiso de acceso y conexión no puede ser otra que el 30 de junio de 2023, por lo que la caducidad no se habría aun producido.

QUINTO. Nuevo escrito de conflicto de acceso y conexión.

El mismo día 22 de julio de 2025 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un segundo escrito de SENS por el que plantea una ampliación del conflicto de acceso y conexión frente a la comunicación de caducidad recibida el día 23 de junio de 2025.

Dicha comunicación de caducidad es idéntica a la recibida el día 31 de marzo de 2025, simplemente cambia la fecha de la comunicación de la caducidad.

SENS reitera los argumentos de sus escritos anteriores y solicita la acumulación de ambos conflictos.

SEXTO. 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 distribución

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

Asimismo, este extremo no ha sido cuestionado por ninguno de los interesados en toda la tramitación del presente procedimiento.

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 el objeto del conflicto

De acuerdo con los antecedentes, el objeto del conflicto es exclusivamente determinar si la comunicación de caducidad emitida por IDE REDES el 31 de marzo de 2025 en relación con la instalación fotovoltaica de 4.9MW, Sankarani es o no ajustada a Derecho.

La segunda comunicación, realizada el 23 de junio de 2025, -curiosamente del mismo día que el escrito de alegaciones de IDE REDES- y que ha sido objeto de una ampliación del conflicto por parte de SENS es idéntica a la primera, con la salvedad de la fecha de comunicación de la caducidad. Esta segunda comunicación de caducidad no aporta nada nuevo respecto a la primera, en tanto que el debate del presente conflicto se centra en determinar la fecha exacta de inicio del cómputo de los plazos (*dies a quo*) para el cumplimiento de los hitos administrativos establecidos en el RD-I 23/2020 respecto de esta instalación.

Como se ha indicado, la caducidad se habría producido, según IDE REDES, por la no acreditación en tiempo y forma de la obtención de la declaración de impacto

ambiental favorable para la que se dispone de un plazo de 31 meses, de conformidad con lo establecido en el artículo 1.1 b) del RD-I 23/2020.

SENS reconoce que no ha obtenido declaración de impacto ambiental favorable de hecho, constan actuaciones en el expediente por parte del órgano ambiental para tener conocimiento de la fecha de los permisos, por lo que la discrepancia se centra en si el plazo ha de contarse desde el 22 de febrero de 2022, como sostiene IDE REDES o desde el 30 de junio de 2023, como sostiene SENS. En el primer caso, habría finalizado el día 22 de septiembre de 2024, en el segundo finalizaría el día 30 de marzo de 2026. Como se puede comprobar, la situación entre marzo y junio de 2025, fecha de las dos comunicaciones de caducidad no se habría modificado.

En ningún caso, puede ser objeto de conflicto la actuación del órgano competente para la emisión de la declaración de impacto ambiental.

CUARTO. Sobre la fecha del permiso de acceso y conexión y el *dies a quo* a los efectos del cumplimiento de los hitos administrativos del Real Decreto-ley 23/2020.

No es objeto de debate que la instalación fotovoltaica SANKARANI obtuvo permiso de acceso y conexión el día 22 de febrero de 2022 (folio 54 y 103 del expediente).

Esta fecha, con independencia de lo que se indicará más adelante, supone que no es, en ningún caso, de aplicación la doctrina de esta CNMC para la determinación del cómputo del plazo de los hitos administrativos para permisos de acceso y conexión en distribución establecida en la Resolución de 15 de septiembre de 2022, en el marco del expediente CFT/DE/167/22, puesto que la misma es una doctrina de aplicación exclusiva a los permisos anteriores a la entrada en vigor del RD 1183/2020, que es el argumento principal del escrito de SENS.

Al tratarse de un permiso de acceso y conexión otorgado con posterioridad a la entrada en vigor del RD 1183/2020 no hay duda jurídica alguna que el *dies a quo* no es otro que el de la obtención del permiso de acceso, como indica el artículo 1.1 del RD-I 23/2020.

Dicho lo anterior, ha de precisarse que, en contra de lo afirmado por SENS, no hay permisos de acceso y conexión “iniciales” o “provisionales” y “definitivos”.

Todos los permisos de acceso y conexión tienen siempre carácter definitivo, con independencia de que puedan ser actualizados.

Aclarada esta cuestión previa, la discrepancia se centra ya exclusivamente en si la fecha del 22 de febrero de 2022 es la correcta para dar inicio al cómputo de

los plazos o, por el contrario, se ha de estar, como señala SENS a la del 30 de junio de 2023.

IDE REDES en su escrito de alegaciones aporta dos documentos esenciales para la resolución de esta discrepancia.

En fecha 20 de abril de 2023, una vez cumplido el primer hito, se solicita por parte de GES SOLAR SANKANI, titular en ese momento de la instalación una solicitud de cambio de ubicación de la instalación y del punto de conexión, indicando con claridad que el centro de la nueva ubicación dista del centro del emplazamiento original 3,178 km, distancia inferior a 10 km (folios 104 a 105 del expediente), a los efectos de lo previsto en el Anexo II del RD 1955/2000.

Esta información es fundamental porque manifiesta la voluntad de solicitar una actualización del permiso de acceso y conexión, y no de un nuevo permiso, ya que la indicación de que el cambio de ubicación solo supone un traslado de algo más de tres kilómetros del centro geométrico de la instalación se realiza para cumplir con lo previsto en el Anexo II del RD 1955/2000, que sitúa el límite del cambio de ubicación en un máximo de 10 kilómetros, para que se pueda seguir considerando la misma instalación y no sea necesario un nuevo permiso.

El día 30 de junio de 2023, una vez corroborado por IDE REDES que el cambio permite que se pueda seguir considerando la misma instalación, se emite la correspondiente actualización del permiso.

Basta comparar las comunicaciones del 22 de febrero de 2022 (folio 103) y 30 de junio de 2023 (folio 106) para corroborar esta conclusión. En efecto, en ambos casos, **la fecha de emisión del permiso de acceso y conexión es la de 22 de febrero de 2022, aunque la fecha de aceptación de las condiciones económico-técnicas varíe.**

Por tanto, y como apunta correctamente IDE REDES, por aplicación de lo dispuesto en la Disposición Adicional 14^a.5 del RD 1955/2000 la actualización del permiso de acceso y conexión no puede suponer una modificación de la fecha de la concesión del permiso inicial.

“En ningún caso, la actualización de los permisos de acceso y de conexión por las causas a las que se refiere el apartado anterior, conllevará la modificación de la fecha de concesión de dichos permisos, que seguirá siendo la misma que la del permiso concedido”.

No obstante lo anterior, ha de subrayarse que todas comunicaciones de IDE REDES son ambiguas y tardías. La comunicación de 30 de junio de 2023 habla de emisión de permiso de acceso y conexión y no de actualización como debería indicarse. Las dos comunicaciones de caducidad señalan que la fecha de obtención del permiso es el 30 de junio de 2023 y no el 22 de febrero de 2022 -

esta es la razón última de la presentación del conflicto- y no indican el hito administrativo que se entiende incumplido, lo que facilitaría la comprensión de la situación por parte del promotor.

Asimismo, declara la caducidad el 31 de marzo de 2025 de un permiso que había caducado según el RD-I 23/2020 en noviembre de 2024. Finalmente repite la comunicación de caducidad el 23 de junio de 2025 de un expediente finalizado según indica la propia distribuidora.

Ahora bien, esta falta de claridad de las comunicaciones de IDE REDES, que la gestora de la red de distribución debe evitar en un futuro, no obsta para que a la vista de la documentación aportada en el expediente no haya duda de que la comunicación de 30 de junio de 2023 es una actualización del permiso por cambio de ubicación y que, por tanto, no supone modificación de la fecha de concesión del permiso a los efectos del cumplimiento de los referidos hitos administrativos.

QUINTO. 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

Por tanto, teniendo en cuenta que el permiso de acceso fue otorgado el día 22 de febrero de 2022, es de aplicación lo previsto en el apartado b) del artículo 1.1 del RD-I 23/2020, que establece los siguientes hitos administrativos:

- 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, SENS debía contar a fecha 22 de septiembre de 2024, **31 meses después de la fecha de inicio del cómputo**, con la correspondiente declaración de impacto ambiental favorable para la instalación PSFV Sankarani.

Según declara la propia SENS, el órgano competente no ha emitido la declaración de impacto ambiental en el mencionado plazo. Por tanto, no ha cumplido en plazo con el segundo hito.

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, como pretende SENS. De conformidad con lo anterior, al no disponer a la fecha de cumplimiento del hito administrativo con declaración ambiental favorable, han visto caducar automática (*ope legis*) su permiso de acceso o de acceso y conexión.

La actuación de IDE REDES, como gestor de la red, en la que se limita a informar de la caducidad automática es, por tanto, plenamente conforme a Derecho, con independencia de que la comunicación adolezca de defectos formales y haya sido comunicada de forma tardía e innecesaria en dos ocasiones.

Las anteriores consideraciones conducen a la desestimación del presente conflicto.

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 distribución de energía eléctrica planteado por SENS NAVALAFUENTE, S.L. frente a IDE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A., con motivo de las comunicaciones de caducidad de los permisos de acceso y conexión de la instalación fotovoltaica SARANKANI de 4,95 MW, con conexión en el nudo Cabanillas 20kV-línea 1 Bustarviejo 20 kV.

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

SENS NAVALAFUENTE, S.L.

I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, 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.