

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR ALFANAR ENERGÍA ESPAÑA, S.L.U. CON MOTIVO DE LA COMUNICACIÓN POR PARTE DE IDE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U. EN RELACIÓN CON LA CADUCIDAD DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN PARA SU PROYECTO DE GENERACIÓN “MONTAÑA DE MUROS” EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE ALCALÁ DE XIVERT (CASTELLÓN)

(CFT/DE/163/25)

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 9 de octubre de 2025

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por ALFANAR ENERGÍA ESPAÑA, 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 DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

El 16 de junio de 2025 ha tenido entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de la

representación legal de la sociedad ALFANAR ENERGÍA ESPAÑA, S.L.U. (en adelante, ALFANAR), por el que plantea un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica de IDE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U. (en adelante, IDE REDES) con motivo de la comunicación del gestor de la red de 15 de mayo de 2025 por la que se informa de la caducidad de los permisos de acceso y conexión de su instalación, por incumplimiento del segundo hito administrativo 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 (RDL 23/2020).

La representación de ALFANAR expone, en resumen, los siguientes hechos:

- El **4 de noviembre de 2021**, el proyecto “Montaña de Muros”, de 50 MW obtuvo permisos de acceso y conexión en la línea 132 KV ST Benicarló – ST Vall d’Alba.
- El 24 de enero de 2023, ALFANAR puso en conocimiento de IDE REDES la situación de retraso en la emisión de la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental, para que fuera conocedor de la situación padecida y se abstuviera de declarar la caducidad de los permisos de acceso y conexión otorgados.
- El 17 de junio de 2024, la Dirección General de Energía y Minas de la Generalitat Valenciana notificó a IDE REDES -mediante escrito de 8 de junio de 2024- la conveniencia de que, antes de dar por finalizado el proceso de acreditación del segundo hito del artículo 1 del RDL 23/2020 para los proyectos eólicos, consultase a ese centro directivo o directamente al órgano ambiental.
- A pesar de todo, el **15 de mayo de 2025**, ALFANAR ha recibido una comunicación de IDE REDES por la que se informa de la caducidad automática de los permisos de acceso y conexión del proyecto.
- ALFANAR reconoce que, **a fecha de la interposición del presente conflicto, ALFANAR no ha obtenido aún resolución sobre la declaración de impacto ambiental (DIA)** del proyecto, a pesar de haber actuado, según alega, con diligencia para su obtención y haber reiterado a la Administración competente en varias ocasiones que impulsara dicho trámite.

A los hechos anteriores, ALFANAR añade los siguientes fundamentos jurídicos:

- ALFANAR considera que el hecho de que la DIA no haya sido emitida en plazo no impide que, conforme al artículo 39.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015) y a la obligación de resolver, la Administración competente deba dictarla y que, además, le confiera efectos retroactivos.

- Asimismo, alega que IDE redes no puede abstraerse de las circunstancias concretas de la tramitación del proyecto. El hecho de que las causas de caducidad previstas en el RDL 23/2020 se configuren como “automáticas” no significa, a su juicio, que el gestor de la red deba actuar con total automatismo, especialmente cuando en casos como este, el proyecto reúne los requisitos para obtener la DIA favorable con carácter retroactivo.
- Insiste en que la falta de resolución en plazo se debe a un incumplimiento de la Administración competente de su obligación de resolver, por lo que considera que la declaración automática de la caducidad resulta desproporcionada y contraria a Derecho.
- Además, citando varias resoluciones de la CNMC, ALFANAR sostiene que no puede hacerse una interpretación extensiva de la caducidad de los permisos, dado que se trata de una disposición de naturaleza restrictiva. Adicionalmente, entiende ALFANAR que la interpretación del RDL 23/2020 debe hacerse considerando obligaciones y objetivos de interés público impuestos por la Unión europea, en el marco del despliegue de las energías renovables.
- De igual forma, ALFANAR considera que los mecanismos de hitos del RDL 23/2020 han producido una situación de “cuello de botella” que ha provocado bloqueo, retrasos e imposibilidad de resolver los procedimientos de DIA en plazo que no son imputables al promotor.

Por todo lo anterior, ALFANAR solicita que:

- Se deje sin efecto la comunicación de caducidad
- Se declare y mantengan vigentes a todos los efectos los permisos de acceso y conexión de los que gozaba el proyecto con anterioridad, hasta que la Administración competente emita la DIA correspondiente con efectos retroactivos, dándose así cumplimiento a la obligación de resolver de las Administraciones públicas.
- Se declare que los plazos máximos para dar cumplimiento a los hitos establecidos en el RDL 23/2020 deberán ser considerados a partir de la resolución del presente conflicto.
- Mediante otrosí, solicita que se ordene a IDE REDES que suspenda la tramitación de los procedimientos de acceso al nudo y se abstenga de otorgar derechos de acceso en el nudo de referencia, que sean susceptibles de menoscabar el derecho de acceso a la red de distribución del que gozaba la instalación de ALFANAR.

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

A la vista del escrito de conflicto y de la documentación aportada por ALFANAR, que se da por reproducida e incorporada al expediente, se puede proceder a la resolución del mismo sin dar trámite de alegaciones a IDE REDES 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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas .

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 distribución 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 distribución de energía eléctrica.

No obstante, ha de aclararse que el único objeto del conflicto es la comunicación de IDE REDES, de 15 de mayo de 2025, por la que se informa al promotor de la caducidad automática de su permiso de acceso y conexión, no pudiendo ser objeto de conflicto la actuación del órgano competente de la emisión de la declaración de impacto ambiental (DIA), ni el contenido de lo dispuesto en el artículo 1 del RDL 23/2020.

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

De la documentación aportada al expediente [folio 40] consta que ALFANAR disponía de permiso de acceso y conexión para su instalación eólica otorgado por IDE REDES el día 4 de noviembre de 2021.

El apartado b) del artículo 1.1 del RD-L 23/2020, 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.

[...]

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”.

Dado que los permisos se obtuvieron el 4 de noviembre de 2021, ALFANAR debía contar a fecha **4 de junio de 2024** (esto es, 31 meses desde la fecha de inicio del cómputo), con la correspondiente declaración de impacto ambiental favorable para su instalación “Montaña de Muros”.

Sin embargo, según declara ALFANAR, el órgano ambiental competente no ha formulado declaración de impacto ambiental (DIA) a la fecha en que se presenta el actual conflicto de acceso (16 de junio de 2025).

En consecuencia, no puede entenderse cumplido el segundo hito del citado artículo 1.1.b).

Por su parte, 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, los promotores que a la fecha de cumplimiento del hito administrativo no dispusieran de declaración de impacto ambiental favorable, cuál es el caso según resulta acreditado, han visto caducar automáticamente (*ope legis*) su permiso de acceso o de acceso y conexión, en el caso de haber obtenido también el mismo.

En el presente conflicto, la declaración de caducidad de IDE REDES está fechada y comunicada el 15 de mayo de 2025, esto es, más de 11 meses después de que finalizara el plazo para la consecución del segundo hito del artículo 1 del RD-I 23/2020 (el 4 de junio de 2024), por lo que la declaración de

caducidad de los permisos de acceso y conexión de la instalación eólica “Montaña de Muros” es plenamente conforme a derecho.

Contrariamente a lo alegado por ALFANAR, la citada caducidad no vulnera el principio de seguridad jurídica y de proporcionalidad, ni tampoco comporta una interpretación o aplicación extensiva de la caducidad, en tanto que la configuración legal del acceso incluye como elemento esencial la necesidad de cumplir con los citados hitos administrativos en tiempo y forma; y ello con independencia de que no se haya obtenido por causas imputables al promotor o a la Administración Pública, cuestión ajena al presente conflicto.

A esta conclusión no obsta el hecho de que la Administración competente le comunicara a IDE REDES que el proyecto de ALFANAR *“podría ser viable desde la perspectiva ambiental, territorial y urbanística”* y le transmitiera al gestor de la red *“la conveniencia para el interés general de que se flexibilice el plazo límite para recibir por parte de los promotores la acreditación del cumplimiento del hito 2º [...] y que, en cualquier caso, antes de dar por finalizado el proceso de acreditación consulte a este centro directivo o directamente al órgano ambiental de esta comunidad autónoma”* [folios 46 y 47 del expediente].

IDE REDES no puede obviar lo dispuesto en una norma vinculante, como es el plazo máximo que establece el RD-I 23/2020 para la obtención de la DIA favorable, ni la consecuencia que el incumplimiento de este hito conlleva que, en definitiva, es la caducidad automática de los permisos de acceso y conexión. En consecuencia, su actuación conforme a Derecho.

CUARTO. Sobre la medida cautelar solicitada

Se plantea también que se adopte, por parte de esta Comisión, medida cautelar consistente en ordenar a IDE REDES que suspenda la tramitación de solicitudes de acceso al nudo en cuestión y se abstenga de otorgar derechos de acceso que sean susceptibles de menoscabar el derecho de acceso a la red de distribución del que gozaba la instalación de ALFANAR.

Dicha medida 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, no debiendo tampoco 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 del gestor de la red -en este caso, RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U.- 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 1265/2024 de la Sala de lo contencioso-administrativo de la sección 4ª de la Audiencia Nacional de 17 de diciembre de 2024 (Roj AAN 9308/2024 - ECLI:ES:AN:2024:9308ª- Id Cendoj: 28079230042024200969) dictado en pieza separada de adopción de medidas cautelares en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo 1914/2024, frente a la Resolución de la CNMC de 3 de octubre de 2023 (expediente CFT/DE/233/24) 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, IDE REDES 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 su normativa de desarrollo.

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 distribución de IDE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U. planteado por ALFANAR ENERGÍA ESPAÑA, S.L.U. con motivo de la comunicación por parte de IDE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U. en relación con la caducidad del permiso de acceso y conexión para su proyecto de generación “Montaña de Muros” en el término municipal de Alcalá de Xivert (Castellón) por no acreditar en tiempo el cumplimiento del segundo hito administrativo 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.

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

ALFANAR ENERGÍA, S.L.U.

Asimismo, notifíquese a I-DE REDES ELÉCTRICAS INTELIGENTES, S.A.U., en su calidad de gestor de la red.

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.

.