

RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS DE ACCESO A LA RED DE DISTRIBUCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADOS POR RENOVALIA LOS NOGALES, S.L.U. Y RENOVALIA ÁLORA, S.L.U. CONTRA LAS COMUNICACIONES DE EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. SOBRE CADUCIDAD DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN DE LAS INSTALACIONES GIBRALGALIA (40 MW) Y GIBRALGALIA II (39 MW)

(CFT/DE/189/25)

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 Barcelona, a 23 de octubre de 2025

Visto el expediente relativo a los conflictos presentados por RENOVALIA LOS NOGALES, S.L.U. y RENOVALIA ÁLORA, S.L.U., 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 primer conflicto de acceso

El 18 de julio de 2025 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de la representación legal de la

sociedad RENOVALIA LOS NOGALES, S.L.U. (LOS NOGALES), por el que se plantea un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica propiedad de EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. (EDISTRIBUCIÓN) contra la comunicación de caducidad de los permisos de acceso y conexión de la instalación GIBRALGALIA (40 MW).

La caducidad de dichos permisos resulta del incumplimiento del cuarto hito administrativo previsto en el artículo 1 del RD-I 23/2020¹.

La representación legal de LOS NOGALES expone los siguientes hechos y fundamentos jurídicos, de forma resumida:

- Obtuvo los correspondientes permisos de acceso y conexión el 17 de mayo de 2021 para la citada instalación.
- Con fecha 14 de julio de 2025, EDISTRIBUCIÓN comunicó la caducidad automática de los permisos concedidos para su instalación, al no haberse cumplido el cuarto hito administrativo que establece el RD-I 23/2020.
- A su juicio, EDISTRIBUCIÓN ha interpretado inadecuadamente el ordenamiento jurídico al aplicar la caducidad automática a los permisos concedidos, realizando una interpretación del art.1 del RD-I 23/2020 que no se compadece con una interpretación literal, sistemática ni la finalidad perseguida por el mismo. De dicha interpretación considera que deriva la vulneración del derecho de acceso de la empresa promotora a la red de distribución.
- El proyecto recibió informes favorables de todas las Administraciones a las que se consultó a excepción del Ayuntamiento de Casarabonela, que emitió un informe de compatibilidad urbanística (ICU) negativo. Dicho ICU desfavorable ha impedido la emisión de la Autorización Administrativa de Construcción -AAC- (4º hito) del Proyecto y, consecuentemente, el cumplimiento de los hitos.
- Dado que no está en absoluto de acuerdo con el sentido y contenido del ICU desfavorable y por cuanto consideraba que el mismo era contrario a Derecho, en ejercicio de las facultades impugnatorias que la legislación le confiere para salvaguardar sus derechos legítimos de defensa y a la tutela judicial efectiva, interpuso recurso de alzada frente al referido ICU desfavorable en fecha 24 de agosto de 2023. En vista de que dicho Recurso de Alzada no era resuelto por el Ayuntamiento, en fecha 27 de febrero de 2025 interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de los mismos ante el Juzgado n.º 3 de lo contencioso-administrativo de Málaga, que fue admitido a trámite el 17 de marzo de 2025, dando lugar al correspondiente procedimiento ordinario, sin que en el momento de recibirse la Comunicación de Caducidad haya recaído aún sentencia.

¹ 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.

- Según alega, la interpretación del Real Decreto-ley 23/2020 sostenida por EDISTRIBUCIÓN es contraria a la propia interpretación teleológica y sistemática de la norma, además de la normativa europea sobre despliegue de renovables.
- A su juicio, la comunicación de caducidad conculca el principio de proporcionalidad.

Por todo ello, LOS NOGALES solicita que i) se deje sin efecto la comunicación de caducidad, ii) se declare y mantengan vigentes, a todos los efectos, los Permisos de Acceso y Conexión concedidos inicialmente hasta que no recaiga resolución firme en el marco de la impugnación frente al ICU desfavorable y cautelarmente iii) se ordene a EDISTRIBUCIÓN suspender la tramitación de los procedimientos de acceso al nudo de referencia y se exceptione su obligación legal de resolver nuevas solicitudes de acceso, así como abstenerse de otorgar en el nudo de referencia derecho de acceso alguno susceptible de menoscabar, disminuir o afectar al derecho de acceso al punto de la red de distribución otorgado en virtud del Permiso de Acceso.

SEGUNDO. Interposición del segundo conflicto de acceso

Así mismo, el 18 de julio de 2025 tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de la representación legal de la sociedad RENOVALIA ÁLORA, S.L.U. (ÁLORA), por el que se plantea un conflicto de acceso a la red de distribución de energía eléctrica propiedad de EDISTRIBUCIÓN contra la comunicación de caducidad de los permisos de acceso y conexión de la instalación GIBRALGALIA II (39 MW).

Igualmente, la caducidad de dichos permisos resulta del incumplimiento del cuarto hito administrativo previsto en el artículo 1 del RD-L 23/2020.

La representación legal de ÁLORA expone los mismos hechos y fundamentos jurídicos recogidos en el anterior antecedente en relación con la instalación GIBRALGALIA promovida por LOS NOGALES.

ÁLORA solicita que i) se deje sin efecto la comunicación de caducidad, ii) se declare y mantengan vigentes, a todos los efectos, los Permisos de Acceso y Conexión concedidos inicialmente hasta que no recaiga resolución firme en el marco de la impugnación frente al ICU desfavorable y cautelarmente iii) se ordene a EDISTRIBUCIÓN suspender la tramitación de los procedimientos de acceso al nudo de referencia y se exceptione su obligación legal de resolver nuevas solicitudes de acceso, así como abstenerse de otorgar en el nudo de referencia derecho de acceso alguno susceptible de menoscabar, disminuir o afectar al derecho de acceso al punto de la red de distribución otorgado en virtud del Permiso de Acceso.

TERCERO. Acumulación de expedientes

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015), dada la identidad sustancial e íntima conexión de ambas solicitudes, se acuerda de oficio la acumulación de ambos escritos de interposición de conflicto, sin que contra este acuerdo proceda recurso alguno.

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

A la vista de los escritos de conflicto y de la documentación aportada, que se da por reproducida e incorporada al expediente, se puede proceder a la resolución del mismo sin dar trámite de alegaciones a EDISTRIBUCIÓN y, en consecuencia, al resolver teniendo en cuenta exclusivamente hechos, alegaciones y pruebas aducidas por los interesados LOS NOGALES y ÁLORA, se prescinde del trámite de audiencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015.

QUINTO. 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 conflictos 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 de los presentes conflictos como de acceso a la red de distribución de energía eléctrica.

No obstante, ha de aclararse que el único objeto de los conflictos son las comunicaciones de EDISTRIBUCIÓN de 14 de julio de 2025, por las que se informa a los promotores de la caducidad automática de sus permisos de acceso y conexión, no pudiendo ser objeto de los conflictos la actuación del órgano competente para la emisión de los informes de compatibilidad urbanística.

SEGUNDO. Competencia de la CNMC para resolver los conflictos

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, LOS NOGALES y ÁLORA disponían de permisos de acceso para sus instalaciones GIBRALGALIA y GIBRALGALIA II, otorgados por REE el día 17 de mayo 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.²**

² *Plazo ampliado a 49 meses según determina el artículo 28.1 del Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía:*

“Extensión excepcional de los hitos administrativos establecidos en el artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, para aquellas instalaciones que hubieran obtenido permisos de acceso y conexión.

*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.

Toda vez que los permisos de acceso se obtuvieron con posterioridad a la entrada en vigor del RD-I 23/2020, el plazo debía computarse desde el 17 de mayo de 2021.

En consecuencia, LOS NOGALES y ÁLORA debían contar a fecha 17 de junio de 2025, **49 meses después de la fecha de inicio del cómputo**, con las correspondientes autorizaciones administrativas de construcción para las instalaciones GIBRALGALIA y GIBRALGALIA II.

Según declaran las propias promotoras, el órgano competente no ha emitido la citada autorización administrativa de construcción para las citadas instalaciones en el mencionado plazo, por las razones expuestas.

En consecuencia, a día 17 de junio de 2025 no puede entenderse cumplido el cuarto hito del citado artículo 1.1.b) del RD-I 23/2020.

En el apartado segundo del propio artículo 1 del RD-I 23/2020 se establece la consecuencia del incumplimiento de los citados hitos:

-
- 1. Con carácter excepcional, para todas aquellas instalaciones de generación que hubieran obtenido permisos de acceso y conexión con posterioridad al 31 de diciembre de 2017 y con anterioridad a la entrada en vigor del presente real decreto-ley se modifica el plazo de acreditación de cumplimiento del hito recogido en el artículo 1.1.b) 4.º 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, fijando el plazo máximo para la obtención de la autorización administrativa de construcción en 49 meses.*

Este plazo será computado desde:

- a) El 25 de junio de 2020 para las instalaciones de generación de energía eléctrica que obtuvieron permisos de acceso con anterioridad a dicha fecha y con posterioridad al 31 de diciembre de 2017.*
- b) Desde la fecha de obtención de los permisos para aquellos titulares de permisos de acceso que lo hubieran obtenido desde el 25 de junio de 2020 y antes de la entrada en vigor del presente real decreto-ley”.*

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 autorización administrativa de construcción, cuál 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 EDISTRIBUCIÓN, 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 -mediante comunicaciones emitidas en fecha 14 de julio de 2025- y no haber sido convenientemente aportadas, 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.

Asimismo, como señala el artículo 39.1 de la Ley 39/2015:

1. Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa

Dichos efectos se predicán de todos los actos administrativos con independencia de su firmeza.

Tampoco impide el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva puesto que, de hecho y según los propios promotores afirman, han acudido a la jurisdicción competente en impugnación de los informes de compatibilidad urbanística negativos.

Así mismo, el planteamiento de un conflicto de acceso tampoco supone la suspensión de la caducidad automática. Las suspensiones preventivas realizadas en algún caso por EDISTRIBUCIÓN se refieren siempre a conflictos de acceso en relación con solicitudes de permisos de acceso y conexión, nunca a declaraciones de caducidad automática porque la misma supondría la contravención de la norma legal por parte del gestor.

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 EDISTRIBUCIÓN suspender la tramitación de los procedimientos de acceso al nudo de referencia, así como que se suspenda la liberación de la capacidad caducada en el nudo en el que las instalaciones tenía reconocido el derecho 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 del gestor de red 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, EDISTRIBUCIÓN deberá evaluar la capacidad existente y disponible en aquellos nudos en los que se hayan producido caducidades. Una vez evaluada, procederá a publicar en el mapa de capacidad que temporalmente corresponda, la nueva capacidad disponible que haya podido aflorar.

Vistos los citados antecedentes de hecho y fundamentos de derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC

RESUELVE

ÚNICO. Desestimar los conflictos de acceso acumulados a la red de distribución de energía eléctrica planteados por RENOVALIA LOS NOGALES, S.L.U. y RENOVALIA ÁLORA, S.L.U. contra las comunicaciones de EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.U. sobre caducidad de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones GIBRALGALIA (40 MW) Y GIBRALGALIA II (39 MW).

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a las interesadas:

RENOVALIA LOS NOGALES, S.L.U.

RENOVALIA ÁLORA, S.L.U.

Asimismo, notifíquese a EDISTRIBUCIÓN REDES DIGITALES, S.L.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.

El presente documento está firmado electrónicamente por Miguel Bordiu García-Ovies, Secretario del Consejo, con el Visto Bueno del Presidente de la Sala, Ángel García Castillejo.