

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. PLANTEADO POR EÓLICA DE CORDALES, S.L., CON MOTIVO DE LA INADMISIÓN DE LA SOLICITUD DE ACCESO Y CONEXIÓN DEL PARQUE EÓLICO CORDAL DE OUSÁ DE 23,1MW, EN EL NUDO LUDRIO 400 kV.

Expediente CFT/DE/121/21

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 26 de mayo de 2022

Vista la solicitud de conflicto de acceso planteada por EÓLICA DE CORDALES, 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:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

Con fecha 14 de agosto de 2021, tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, "CNMC"), escrito de la representación de la sociedad EÓLICA DE CORDALES, S.L. (en adelante, "EDC"), por el que se plantea conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica de titularidad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. (en adelante REE) como consecuencia de la inadmisión de su solicitud de acceso y conexión para el Parque Eólico "Cordal de Ousá" de 23,1 MW, en el nudo Ludrio 400 kV (Galicia).

El representante de exponía en su escrito los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

- En fecha 1 de julio de 2021, EDC presentó solicitud de acceso y conexión para su parque eólico Cordal de Ousá, con una potencia de 23.1 MW, en

el nudo Ludrio 400 kV, incluyendo toda la documentación requerida por la Circular 1/2021 de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

- El día 12 de julio siguiente, se recibió la confirmación de la adecuada presentación de la garantía emitida por la Dirección Xeral de Planificación Energética y Recursos Naturales de la Xunta de Galicia, documento que se remitió a REE el 13 de julio de 2021 para incluirlo en el expediente incoado el día 1 anterior, dando cumplimiento a lo dispuesto en el RD 1183/2020, a efectos de iniciar la tramitación de la solicitud.
- El día 15 de julio de 2021, se recibió comunicación de REE en la que se acuerda la inadmisión de la solicitud por no haber aportado “comunicación de la administración de adecuada constitución de la garantía”. Contra dicha inadmisión se interpone el presente conflicto.
- Tras la mención a la normativa que resulta de aplicación, a juicio de EDC debe diferenciarse entre solicitud de iniciación y tramitación del procedimiento. Mediante la solicitud, el interesado comunica su interés por iniciar un expediente y, para ello, debe aportar la documentación requerida, entre otra, resguardo acreditativo de haber constituido adecuadamente la garantía (Circular 1/2021). La confirmación del órgano competente de la adecuada constitución de la garantía depositada (RD 1183/2021) es un requisito que se ha de cumplir para que el órgano gestor inicie la efectiva tramitación del procedimiento derivado de la solicitud, no indicando la normativa aplicable que no pueda aportarse en cualquier momento antes del inicio de la tramitación del procedimiento.
- Entiende que la demora de la administración en emitir su visto bueno no puede derivar en un perjuicio para el promotor puesto que éste no es responsable de la tramitación administrativa. La falta de esta confirmación supondría, en todo caso, una suspensión en la tramitación de los permisos solicitados hasta su aportación, pero no una inadmisión de la solicitud.
- Estima, por tanto, que la inadmisión por REE es contraria a la normativa de aplicación, así como a la doctrina elaborada por la CNMC en esta materia y vulnera los derechos de los administrados y el procedimiento administrativo.

Por lo expuesto, solicita que se revoque la decisión de REE de 15 de julio de 2021 y se ordene a REE su admisión, manteniendo la prelación temporal con fecha 1 de julio de 2021, a las 13:42:09 horas.

SEGUNDO. Comunicación de inicio del procedimiento

A la vista de la solicitud de conflicto y la documentación que se acompaña, se procedió, mediante escrito de 11 de noviembre de 2021 de la Directora de Energía de la CNMC, a comunicar a EDC y REE 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”). Asimismo, se dio traslado a REE del escrito presentado por la solicitante, concediéndosele 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 RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U.

REE presentó escrito de fecha 30 de noviembre de 2021, en el que manifestaba lo siguiente:

- En fecha 1 de julio de 2021, se recibe en REE solicitud de acceso y conexión por parte de EDC en el nudo de la red de transporte Ludrio 400 kV. Dicha solicitud no incluía el justificante de la comunicación de adecuada constitución de la garantía asociada a la instalación, siendo éste preceptivo conforme al artículo 8 del Real Decreto 1183/2020, sino que únicamente se aportaba el justificante de presentación del resguardo acreditativo del depósito de la garantía ante la Consejería de Hacienda de la Xunta de Galicia así como un escrito de EDC dirigido a la propia Xunta de Galicia solicitando la confirmación de la adecuada constitución de la misma.
- Que, por tanto, la preceptiva comunicación no fue remitida por EDC en el momento de presentación de la solicitud, sino varios días más tarde y no a través del cauce formal establecido, sino a través de una consulta en la plataforma telemática y no presentando una nueva solicitud de acceso y conexión con la documentación preceptiva.
- Que en contra de lo que dice la interesada, la actuación de REE tiene su fundamento en virtud de lo establecido en los artículos 6, 8 y 23 del RD 1183/2020, de cuyo tenor literal no cabe la menor duda de que resulta necesaria la aportación de la confirmación de la adecuada presentación de la garantía para poder iniciar la tramitación, esto es, para poder admitir a trámite la solicitud de acceso y conexión. Así ha sido confirmado expresamente por la CNMC en el documento de Respuestas a Consultas formuladas en relación con la Circular 1/2021.
- Por tanto, y con relación a la diferenciación que hace la interesada entre iniciación del procedimiento y tramitación, indica que precisamente el documento no aportado por EDC es de los que se consideran como esenciales para el inicio del procedimiento, por lo que no procede una subsanación como con otros documentos, sino que provoca la inadmisión total de la solicitud.

Por lo expuesto, solicita que se desestime el conflicto y la confirmación en derecho de la actuación de REE.

CUARTO. Trámite de audiencia

Una vez instruido el procedimiento, mediante escritos de la Directora de Energía de 17 de enero de 2022, 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.

Con fecha 9 de febrero de 2022, ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de **EDC** en el que da por reproducido su escrito de alegaciones y en el

que, en resumen, manifiesta que una interpretación integradora de la Ley 24/2013, de la Circular y del RD 1183/2020 exige considerar que el requisito de la confirmación de la Administración autorizante sobre la correcta constitución de las garantías es ciertamente un requisito exigible, pero no en una única entrega. De este modo, en el momento de inadmisión de la solicitud, REE contaba a pesar de negarlo en su alegación, con toda la documentación necesaria para la admisión de la solicitud de EDC, de forma que la solicitud de acceso y conexión no incurría en ninguna causa de inadmisión estipulada en la normativa vigente. Incide en la idea de se trata de dos momentos diferentes: el de solicitud inicial, en el que se presentará resguardo acreditativo de haber constituido la correspondiente garantía y de haber solicitado la confirmación de aquélla; y el de admisión a trámite, cuando se remita confirmación de la adecuación de la garantía por parte del órgano administrativo competente. Entre ambos momentos el procedimiento debe suspenderse. Se reitera en lo solicitado en su escrito de alegaciones.

Con fecha 17 de febrero de 2022, ha tenido entrada en el Registro de la CNMC escrito de **REE** en el que se ratifica en sus alegaciones de fecha 30 de noviembre de 2021, y además informa a esta Comisión de que actualmente existen en REE solicitudes de acceso y conexiones admitidas a trámite y pendientes de resolver por un valor de 185 MW, las cuales se encuentran actualmente en suspenso hasta la resolución del presente conflicto.

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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Existencia de conflicto de acceso a la red de transporte

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 transporte de energía eléctrica.

Asimismo, en toda la tramitación del presente procedimiento no ha habido debate alguno en relación con la naturaleza de conflicto de acceso del presente expediente.

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 necesidad de acreditar la adecuada constitución de la garantía económica y los efectos jurídicos de la falta de acreditación en la solicitud de acceso y conexión tras la entrada en vigor del Real Decreto 1183/2020

Vistas las alegaciones y demás documentación obrante en el expediente, el objeto del presente conflicto de acceso se centra en determinar si la solicitud de acceso y conexión debe acompañarse de la confirmación de la adecuada constitución de la garantía económica por la autoridad administrativa competente para que la solicitud pueda ser admitida a trámite, tras la entrada en vigor del RD 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (RD 1183/2020).

Con carácter previo, debe indicarse que no existe controversia alguna en el presente caso sobre la presentación de la solicitud de acceso y conexión en fecha 1 de julio de 2021 sin haber recibido la resolución del órgano competente, por la que se confirma la adecuada constitución de la garantía económica. Por tanto, es un hecho incontrovertido la falta de acreditación de la confirmación de la garantía en el momento de presentación de la solicitud de acceso y conexión.

Entrando, pues, en el fondo del asunto, corresponde analizar la normativa actual reguladora del contenido de la solicitud de acceso y conexión a las redes de energía eléctrica y las causas de inadmisión de estas.

El artículo 3 de 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 (Circular 1/2021), por remisión del artículo 10.1 del RD 1183/2020, determina el contenido que debe tener la solicitud de acceso y conexión: “[...] *Dicha solicitud debe contener al menos la información detallada a continuación: a) Identificación del solicitante y datos de contacto. b) Copia del resguardo acreditativo de haber depositado adecuadamente la garantía económica, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica. [...]*”

El artículo 23 del RD 1183/2020 al que se remite el artículo 3 de la Circular 1/2021, dispone que “*Para las instalaciones de generación de electricidad, el solicitante, antes de realizar la solicitud de acceso y conexión a la red de transporte, o en su caso a la red de distribución, deberá presentar, ante el órgano competente para otorgar la autorización de la instalación, resguardo acreditativo de haber depositado, con posterioridad a la entrada en vigor de este real decreto, una garantía económica por una cuantía equivalente a 40 €/kW instalado. [...] La presentación del resguardo acreditativo al que se refiere el apartado primero será requisito imprescindible para la iniciación de los procedimientos de acceso y conexión por parte del gestor de la red de transporte, o en su caso, del gestor de la red de distribución. Para ello, el órgano competente para otorgar la autorización de la instalación remitirá al solicitante la confirmación de la adecuada presentación de la garantía por parte del solicitante. A los efectos anteriores, la presentación ante el órgano competente para otorgar la autorización de la instalación del resguardo acreditativo de haber constituido la garantía deberá hacerse acompañar de una solicitud expresa para que dicho órgano se pronuncie sobre si la garantía está adecuadamente constituida, **con el fin de poder presentar dicha confirmación ante el gestor de red pertinente y que este pueda admitir la solicitud.** La solicitud deberá incluir la red de transporte o distribución a la que se prevé solicitar el acceso y la conexión. Si la solicitud o el resguardo de depósito de la garantía que la acompañan no fuesen acordes a la normativa, el órgano competente para otorgar la autorización de la instalación requerirá al interesado para que la subsane. A estos efectos, se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación. [...]*”

En cuanto a la admisión de la solicitud, el artículo 8.1 a) del RD 1183/2020 establece un listado *numerus clausus* de las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso y conexión. Así, determina “*La solicitud de los permisos de acceso y de conexión sólo podrá ser inadmitida por el gestor de la red por las siguientes causas: a) No haber acreditado la presentación, ante el órgano competente para otorgar la autorización de la instalación, de una copia del resguardo acreditativo de haber depositado la garantía económica a las que hace referencia el artículo 23, y que el órgano competente para la autorización de la instalación se haya pronunciado sobre que dicha garantía está adecuadamente constituida, de conformidad con lo previsto en dicho artículo.*”

En consecuencia, y según la normativa actual, es evidente que la falta de acreditación por el órgano competente sobre la confirmación de la

adecuada constitución de la garantía comporta la inadmisión de la solicitud de acceso y conexión presentada por EDC el 1 de julio de 2021.

No obstante, EDC introduce un argumento que conviene contestar en relación con el momento en que ha de presentarse la confirmación de la garantía por el interesado: esto es, si dicha acreditación es necesario que se realice en el momento de presentación de la solicitud de acceso y conexión, o si puede aportarse en un momento posterior sin alteración de la fecha de solicitud inicial en cuanto al orden de prelación, o al menos, en cuanto a la fecha de presentación de la confirmación.

El debate planteado por EDC está expresamente resuelto por el artículo 6.4 del RD 1183/2020 que literalmente señala:

4. El inicio de un procedimiento de acceso y conexión a la red eléctrica, en el caso de instalaciones de generación de electricidad, *estará condicionado a que pueda acreditarse la presentación, ante el órgano competente para otorgar la autorización de la instalación, de una copia del resguardo acreditativo de haber depositado la garantía económica a la que se refiere el artículo 23 de este real decreto, y que dicha garantía está adecuadamente constituida, de conformidad con lo previsto en el citado artículo. La forma de acreditación de la adecuada constitución de la garantía será la señalada en el artículo 23.*

En tanto que de conformidad con el artículo 10 del RD 1183/2020, el inicio del procedimiento se produce justamente con la solicitud de acceso y conexión, la interpretación sistemática del artículo 6.4 en relación con el artículo 10 no deja lugar a dudas de que la solicitud debe incorporar no solo la copia del resguardo acreditativo de haber depositado la garantía económica, sino también la acreditación de que dicha garantía esta adecuadamente constituida. Por tanto, una solicitud que no incorpore la documentación esencial exigida no puede iniciar procedimiento alguno por lo que no cabe ni su suspensión ni que se quede en “stand by” como indica EDC.

Es cierto que la literalidad del artículo 3 de la Circular 1/2021 solo menciona la copia del resguardo y no la adecuada constitución de la garantía, pero dicho precepto no puede ser interpretado de forma aislada, sino en el marco sistemático y teleológico del citado RD 1183/2020 que desarrolla y en el que, como se ha indicado previamente, hasta tres de sus preceptos condicionan el inicio del procedimiento de solicitud de acceso y conexión y su admisión, justamente, a la aportación no solo de la copia del resguardo acreditativo, sino también a la aportación de la resolución administrativa de adecuada constitución de la garantía. Sin perjuicio de lo anterior, cualquier duda interpretativa que pudiera surgir sobre esta cuestión ha sido aclarada por la CNMC en su página web (<https://www.cnmc.es/expedientes/cnsde14421>), en el documento de Respuestas a Consultas formuladas en relación a la Circular 1/2021.

Todo ello supone, en consecuencia, que el promotor que desea solicitar acceso y conexión en un punto de la red de energía eléctrica debe esperar

a recibir la confirmación de la adecuada constitución de la garantía por parte del órgano administrativo competente para presentar la solicitud de acceso al gestor de la red correspondiente.

Por supuesto, en este nuevo contexto normativo carece de sentido las citas reiteradas por parte de EDC de la doctrina de esta Sala de Supervisión Regulatoria surgida ante la misma situación en la normativa anterior, expresamente derogada por el RD 1183/2020, y ello a los efectos de la pretensión de EDC de distinguir entre solicitud de acceso y tramitación del procedimiento, conforme se disponía en la antigua regulación.

Concluida que la aportación de la confirmación de la garantía económica debe realizarse junto con la solicitud de acceso y conexión -lo que determina el momento en el que se inicia el procedimiento de conformidad con lo señalado en el artículo 6.4 en relación con el artículo 10 del RD 1183/2020-, no se dan en este caso los dos momentos que diferencia la interesada. La incorporación de la confirmación de garantías a la solicitud determina la admisión y consiguiente tramitación o, en caso de no presentarse, la inadmisión sin posibilidad de subsanación. Así lo ha querido expresamente el legislador al incorporar en el artículo 8.1.a) bajo la rúbrica de “Inadmisión de solicitudes”, la falta de confirmación de la adecuación de las garantías.

Finalmente, no puede admitirse lo solicitado por EDC de que subsidiariamente, y a falta de mantener la prelación temporal de su solicitud en fecha de 1 de julio de 2021, se mantenga la fecha de 13 de julio de 2021 a las 10:01:13, fecha en la que se aportó la confirmación de la adecuación de la garantía emitida por el órgano competente. A estos efectos, y según dispone REE en su contestación a la aportación de la documentación realizada por la empresa el 13 de julio de 2021, y se confirma en el presente conflicto, al darse un supuesto de inadmisión de la solicitud, no cabe una subsanación posterior, por lo que EDC debería haber presentado una nueva solicitud en dicha fecha -a la que acompañara la confirmación sobre adecuación de garantías- y anular la previa solicitud de 1 de julio de 2021. Lo contrario supondría eliminar la diferencia querida por el legislador entre causas de inadmisión y posibilidad de subsanación de solicitudes de acceso y conexión reflejada visiblemente en el apartado 10.3 del RD 1183/2020.

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 transporte de energía eléctrica de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. planteado por EÓLICA DE CORDALES, S.L., con motivo de la inadmisión de su solicitud de acceso y conexión para el Parque Eólico “Cordal de Ousá” de 23,1 MW, en el nudo Ludrio 400 kV (Galicia).

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

EÓLICA DE CORDALES, S.L.
RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, 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.