

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR CARAVON SOLAR, S.L., CHAPINA SOLAR, S.L., NORTADA SOLAR, S.L. Y FORMENTOR SOLAR, S.L. CON MOTIVO DE LA COMUNICACIÓN POR PARTE DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. EN RELACIÓN A LA CADUCIDAD DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN PARA SUS INSTALACIONES RESPECTIVAS CARAVON SOLAR, CHAPINA SOLAR, NORTADA SOLAR Y FORMENTOR SOLAR

(CFT/DE/093/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Xabier Ormaetxea Garai

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretaria

D^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 20 de julio de 2023.

Vista la solicitud de CARAVON SOLAR, S.L., CHAPINA SOLAR, S.L., NORTADA SOLAR, S.L. y FORMENTOR SOLAR, S.L. por la que se plantea un conflicto de acceso a la red propiedad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A., 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 el siguiente Acuerdo:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

El 27 de marzo de 2023 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) un escrito de la representación legal de las sociedades CARAVON SOLAR, S.L., CHAPINA SOLAR, S.L., NORTADA SOLAR, S.L. y FORMENTOR SOLAR, S.L. (en adelante, los promotores), por el que se plantea conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica propiedad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. (REE), con motivo de la comunicación del gestor de red del 15 de marzo de 2023, sobre la caducidad automática del permiso de acceso y conexión de las instalaciones fotovoltaicas Caravon Solar (70 MW), Chapina Solar (70 MW), Nortada Solar (70 MW) y

Formentor Solar (69 MW) (en adelante, las instalaciones fotovoltaicas), como consecuencia de la falta de acreditación del 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 (RD-I 23/2020).

La representación de los promotores expone los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

- Que REE les otorgó permiso de acceso y conexión para las instalaciones fotovoltaicas el día 20 de mayo de 2020.
- Que en fecha 3 de febrero de 2023, se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de 18 de enero de 2023, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental (DIA) de las instalaciones fotovoltaicas, que tiene carácter desfavorable.
- Que el 15 de marzo de 2023 recibieron comunicación de REE en la que pone de manifiesto que la actuación del Operador del Sistema y Gestor de la Red de Transporte dentro de sus funciones se limita a (i) comprobar si el titular del permiso de acceso y conexión ha acreditado la existencia de una declaración de impacto ambiental favorable a fecha 25 de enero de 2023 y (ii) en caso de no haberse acreditado por el titular del permiso, la obtención de dicha declaración favorable, comunicar que concurren las circunstancias procedentes para que se entiendan por caducados los permisos de acceso y conexión.
- A juicio de los promotores, la comunicación de REE de 15 de marzo de 2023 (i) vulnera el artículo 1 del RD-I 23/2020, ya que la DIA desfavorable de 18 de enero de 2023 es inválida, siendo titulares los promotores del derecho a la obtención de una DIA favorable que retrotraiga sus efectos a la fecha de la DIA desfavorable, (ii) vulnera el artículo 1 del RD-I 23/2020, ya que, interpretado éste teleológica y sistemáticamente y de conformidad con las exigencias de los principios de proporcionalidad y de razonabilidad o justo equilibrio, ha de concluirse que los permisos de acceso y conexión de titularidad de los promotores no han caducado y (iii) subsidiariamente respecto del motivo anterior, es inválida por disconformidad con el Derecho de la Unión Europea y con la Constitución del artículo 1.2 del Real Decreto-ley 10/2022, aplicado por aquélla.

Por todo ello, los promotores concluyen solicitando:

- (i) La declaración de que la mencionada comunicación de REE de 15 de marzo de 2023, así como cualquier actuación ulterior de ésta que tenga como presupuesto la caducidad de los permisos de acceso y conexión de los que son titulares los promotores, no son conformes a Derecho y las anule.
- (ii) La declaración del derecho de los promotores a que, hasta que se resuelva la solicitud de revocación de la DIA desfavorable y subsidiario recurso de alzada contra la misma, REE se abstenga de (i) considerar que

- los permisos de acceso y conexión de las instalaciones fotovoltaicas están caducados, (ii) declarar formalmente tal caducidad y (iii) tomar cualquier medida de cualquier índole que suponga la mencionada caducidad.
- (iii) La adopción de la medida provisional consistente en que, hasta que se dicte resolución que ponga fin al presente conflicto de acceso, se requiera a REE para que se abstenga de (i) considerar que los permisos de acceso y conexión están caducados, (ii) declarar formalmente tal caducidad y (iii) tomar cualquier medida de cualquier índole que suponga la mencionada caducidad.

Con fecha 14 de abril de 2023 ha tenido entrada en el Registro de la CNMC un escrito de manifestaciones complementarias de los promotores, por el que vienen a reiterar las alegaciones presentadas en el escrito de interposición, junto con la documentación anexa que consta incorporada al expediente.

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

A la vista del escrito de conflicto y de la documentación aportada por los promotores, que se da por reproducida e incorporada al expediente, se puede proceder a la resolución del mismo sin dar trámite de alegaciones a REE. 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 dispuesto en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015).

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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

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

No obstante, ha de aclararse que el único objeto del conflicto es la comunicación de REE de 15 de marzo de 2023, por la que se informa a los promotores de la caducidad automática de sus permisos de acceso y conexión, al ponerse de manifiesto que la actuación del Operador del Sistema y Gestor de la Red de

Transporte dentro de sus funciones se limita a (i) comprobar si el titular del permiso de acceso y conexión ha acreditado la existencia de una declaración de impacto ambiental favorable a fecha 25 de enero de 2023 y (ii) en caso de no haberse acreditado por el titular del permiso, la obtención de dicha declaración favorable, comunicar que concurren las circunstancias procedentes para que se entiendan por caducados los permisos de acceso y conexión, no pudiendo ser objeto de conflicto la actuación del órgano ambiental o sustantivo competente sobre la emisión de la declaración de impacto ambiental (DIA), con independencia de la eficacia temporal que tenga dicho acto administrativo y, en particular, con independencia de la posible eficacia retroactiva de una declaración de impacto ambiental favorable.

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 (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 promotores disponían de permiso de acceso para sus instalaciones fotovoltaicas, otorgados por REE el día 20 de mayo de 2020.

Por tanto, le era de aplicación el apartado b) del artículo 1.1 del RD-L 23/2020 que establece:

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.

Todos los plazos señalados en los apartados a) y b) serán computados desde el 25 de junio de 2020.

En consecuencia, debían contar a fecha 25 de enero de 2023, 31 meses después de la fecha de inicio del cómputo, con la correspondiente declaración de impacto ambiental favorable.

Según declaran los propios promotores, en fecha 3 de febrero de 2023 se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Resolución de 18 de enero de 2023, de la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, por la que se formula Declaración de Impacto Ambiental (DIA) de las instalaciones fotovoltaicas, que tiene carácter desfavorable.

Por consiguiente, a día 25 de enero de 2023 no puede entenderse cumplido el segundo hito del citado artículo 1.1.b).

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 un sentido literal absolutamente claro y no requiere de ningún tipo de labor interpretativa. De conformidad con lo anterior, los promotores que a 25 de enero de 2023, no dispusieran de declaración de impacto ambiental favorable, cuál es el caso presente como se acredita en la documentación aportada, han visto caducar automáticamente (*ope legis*) sus

permisos de acceso o de acceso y conexión, en el caso de haber obtenido también el mismo.

En consecuencia, la actuación de REE, 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 y no haber sido convenientemente aportada 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.

La caducidad automática por no contar con declaración de impacto ambiental favorable a fecha 25 de enero de 2023 no se ve tampoco afectada por el hecho de que se haya planteado recurso de alzada. En efecto, como señala el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, 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 y, además, la interposición de un recurso administrativo no suspende la ejecución del acto impugnado como dispone el artículo 117.1 de la Ley 39/2015.

1. La interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

Tampoco impide el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva puesto que nada impide acudir a los tribunales respectivos, puesto que la resolución de archivo del expediente es susceptible de recursos administrativos o jurisdiccionales, en su caso.

Así mismo, el planteamiento de un conflicto de acceso tampoco supone la suspensión de la caducidad automática. Las suspensiones preventivas realizadas por REE 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 la medida provisional solicitada

Se plantea también que se adopte, por parte de esta Comisión, medida provisional consistente en que, hasta que se dicte resolución que ponga fin al

presente conflicto de acceso, se requiera a REE para que se abstenga de (i) considerar que los permisos de acceso y conexión están caducados, (ii) declarar formalmente tal caducidad y (iii) tomar cualquier medida de cualquier índole que suponga la mencionada caducidad

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 de REE 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 consecuencia, una vez constatada la caducidad automática de los correspondientes permisos de acceso y conexión de las instalaciones fotovoltaicas, REE 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 las Especificaciones de Detalle aprobadas mediante Resolución de 20 de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso de generación a la red de transporte y a las redes de distribución y en el horizonte de planificación H2026.

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 transporte de energía eléctrica planteado por CARAVON SOLAR, S.L., CHAPINA SOLAR, S.L., NORTADA SOLAR, S.L. y FORMENTOR SOLAR, S.L. con motivo de la comunicación por parte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. en relación a la caducidad del permiso de acceso y conexión para sus instalaciones respectivas Caravon Solar, Chapina Solar, Nortada Solar y Formentor Solar.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a los interesados CARAVON SOLAR, S.L., CHAPINA SOLAR, S.L., NORTADA SOLAR, S.L. y FORMENTOR SOLAR, S.L.

Comuníquese a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. en su condición de operador del sistema.

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.