

# **RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR TARANTA SOLAR, S.L.U. Y CARLIT SOLAR SPAIN, S.L.U. CON MOTIVO DE LAS COMUNICACIONES POR PARTE DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. EN RELACIÓN A LA CADUCIDAD DE LOS PERMISOS DE ACCESO Y CONEXIÓN PARA SUS RESPECTIVAS INSTALACIONES FOTOVOLTAICAS “ELDA” Y “CARLIT”.**

**(CFT/DE/303/24)**

## **CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

### **Consejeros**

D. Josep Maria Salas Prat  
D. Carlos Aguilar Paredes

### **Secretario**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 12 de diciembre de 2024.

Vistas las solicitudes de TARANTA SOLAR, S.L.U. y CARLIT SOLAR SPAIN, S.L.U. por la que plantean sendos conflictos de acceso a la red de transporte de energía eléctrica 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 la siguiente Resolución:

## **I. ANTECEDENTES DE HECHO**

### **PRIMERO. Interposición del conflicto.**

El 18 de octubre de 2024, tuvieron entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, “CNMC”) sendos

escritos de las sociedades TARANTA SOLAR, S.L.U. (en adelante TARANTA) y CARLIT SOLAR SPAIN, S.L.U. (en adelante CARLIT) por los que se plantea conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica propiedad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. (en adelante, "REE"), con motivo de las respectivas comunicaciones del gestor de red-ambas del 20 de septiembre de 2024- en las que informa a cada una de estas sociedades, de la caducidad de sus respectivos permisos de acceso y conexión para sus instalaciones fotovoltaicas "ELDA" y "CARLIT". por no acreditar en un determinado periodo de tiempo el cumplimiento del cuarto 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 TARANTA y CARLIT exponen los siguientes hechos (prácticamente de contenido idéntico):

- Que con fecha 24 de junio de 2020, presentaron la documentación necesaria y solicitaron la concesión de las Autorizaciones Administrativas Previas y de Construcción de sus proyectos "ELDA" y "CARLIT" de 150 MW cada uno, con permisos de acceso y conexión en la SE ELDA 220kV.
- Con fecha 28 de diciembre de 2020, la DGPEyM notifica a ambas sociedades la acumulación de la tramitación y la Declaración de Utilidad Pública de ambos proyectos y sus infraestructuras de evacuación.
- El 19 de octubre de 2021, se publicó en el BOE la solicitud de Autorización Administrativa Previa y de la Declaración de Impacto Ambiental de ambos proyectos fotovoltaicos.
- Con fecha 17 de enero de 2023, ambos proyectos obtienen la Declaración de Impacto Ambiental favorable.
- En fecha 20 de abril de 2023 se dictó Resolución por la DGPEyM por la que se otorgó la Autorización Administrativa Previa (AAP) para los dos proyectos "Elda" y "Carlit". En concreto, se autorizó a Elda una potencia de 74,55MW y a Carlit una potencia de 95,85MW.
- A partir de aquí los expedientes se dividen para gestionar el siguiente hito correspondiente a la Autorización Administrativa de Construcción (AAC).
- TARANTA solicita la Autorización Administrativa de Construcción el día 16 de mayo de 2023. CARLIT solicita dicha Autorización el 15 de mayo de 2023.
- Con fecha 19 de julio (TARANTA) y 22 de julio de 2024 (CARLIT) se recibe una segunda reiteración del requerimiento efectuado por el MITERD en relación con la solicitud de modificación de la AAP y AAC de ambos proyectos.
- Teniendo en cuenta que la AAC de ambos proyectos debía obtenerse antes del 25 de julio de 2024, las sociedades alegan que se vieron obligadas a cumplimentar dicho requerimiento en muy escaso plazo.
- Según alegan, hasta la fecha no se ha vuelto a recibir nueva información en relación con ambas Autorizaciones Administrativas de Construcción, por lo que se solicitó por ambas sociedades que se otorgara eficacia

retroactiva al acto de notificación de la AAC siempre que se otorgara antes del 25 de julio de 2024. Dichos escritos no han recibido contestación alguna.

- Visto que no se había resuelto sobre la AAC, ambas sociedades interpusieron Recurso de Alzada con fecha 23 de septiembre de 2024, contra la desestimación presunta de la solicitud de dicha autorización, solicitando en dichos recursos como medida cautelar la suspensión de los efectos de la desestimación y que REE paralizara cualquier tipo de trámite o notificación relacionada con la caducidad de los permisos y liberación de la capacidad reservada para la conexión de los proyectos.
- Dichos recursos de alzada a esta fecha no han resultado resueltos, así como tampoco las medidas cautelares solicitadas, por ello, ambas sociedades consideran estimada su petición por silencio administrativo y consideran contraria a derecho la declaración de caducidad de REE.

En cuanto a los Fundamentos de Derecho:

- Alegan que no puede producirse la caducidad automática de los permisos cuando no es por causa imputable al administrado, señalando la normativa y jurisprudencia que estiman aplicable al efecto, así como una Resolución de la propia CNMC en la que se afirma que no es posible una interpretación extensiva de la caducidad. Según alegan, la dilación en la resolución de la AAC es achacable única y exclusivamente a la Administración.
- Reclaman su derecho a la emisión de una AAC con efectos retroactivos en cuanto se había aportado, a su juicio, toda la documentación exigible antes del 25 de julio de 2024 e indican que REE ha permitido la validación retroactiva del primer hito por dilaciones administrativas, por lo que dicha actuación es igualmente aplicable al cuarto hito. Se analiza el precepto de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y la jurisprudencia que trata sobre la retroactividad de los actos administrativos considerando que en su caso se cumplen con los requisitos exigidos.
- TARANTA alega un defecto de notificación por parte de REE que, a su juicio, le ha causado indefensión al no cumplirse los requisitos exigidos en la Ley 39/2015.

Por lo anterior, SOLICITAN (i) se anule y se deje sin efecto las caducidades declaradas por REE (ii) se ordene la retroacción de las actuaciones (iii) se ordene a REE se abstenga de adjudicar la capacidad de los proyectos (iv) se declare cumplido el hito 4º y comience a computarse el hito 5º desde la fecha de resolución del presente conflicto de acceso.

Mediante OTROSÍ se solicita medida provisional consistente en suspender la ejecutividad de las comunicaciones de REE y, consecuentemente, ordenar a

REE que se abstenga de liberar la capacidad en el nudo ELDA 220kV otorgada en los permisos de acceso objeto de conflicto.

## **SEGUNDO. Consideración del expediente completo e innecesariedad de actos de instrucción. Acumulación de los conflictos presentados.**

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

Igualmente, dada la identidad sustancial e íntima conexión de los conflictos interpuestos y considerando lo establecido en el artículo 57 de la Ley 39/2015, se procede acumular ambos como objeto de la presente Resolución.

## **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 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 son las comunicaciones de REE de 20 de septiembre de 2024, por las que se informa a los promotores de la caducidad automática de sus permisos de acceso y conexión, no constituyendo el objeto del presente conflicto la actuación del órgano competente de la emisión de la autorización administrativa de construcción.

### **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.**

Como se indica en los antecedentes de hecho, TARANTA y CARLIT disponían de permisos de acceso y conexión para sus respectivas instalaciones fotovoltaicas otorgados por REE. En concreto, TARANTA obtuvo el permiso de acceso y conexión para su instalación “Elda” el 19 de agosto de 2019, y CARLIT para su instalación “Carlit Solar” el día 27 de septiembre de 2019.

El apartado b) del artículo 1.1 del RD-I 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.<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> 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:

*5.º Obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva: 5 años.*

Todos los plazos serán computados desde el 25 de junio de 2020, para aquellos permisos de acceso que se obtuvieron con anterioridad a la entrada en vigor del RD-I 23/2020, como es el caso.

En consecuencia, se debía contar a fecha 25 de julio de 2024, **49 meses después de la fecha de inicio del cómputo**, con las correspondientes autorizaciones administrativas de construcción para los dos proyectos “Elda” y “Carlit”.

Según declaran TARANTA y CARLIT, el órgano competente no ha emitido las citadas autorizaciones administrativas de construcción en mencionado plazo para sus respectivas instalaciones. De hecho, a la fecha de presentación del presente conflicto no se había recibido nueva información respecto a las ACC de sus instalaciones, según se indica por las propias promotoras.

En consecuencia, a día 25 de julio de 2024 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:

*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** (..)*

---

*“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.*

*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”.*



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 dispusieron de autorización administrativa de construcción, cuál es el caso 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 cumplimiento del hito 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.

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 nada impide acudir a los tribunales respectivos, puesto que, en su caso, la resolución de archivo del expediente es susceptible de posibles recursos administrativos o jurisdiccionales.

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.

A esta conclusión no se le puede oponer la mera posibilidad de que, en un futuro temporalmente indeterminado, pueda resultar una autorización administrativa de construcción con efectos retroactivos.

Esta incierta hipótesis planteada por los promotores ya pone de manifiesto que el presente supuesto no tiene nada que ver- ni fáctica ni jurídicamente- con el caso resuelto en Resolución de 5 de octubre de 2023 (CFT/DE/139/2023) donde se disponía de una declaración de impacto ambiental favorable y con efectos retroactivos reconocidos por la Administración competente con carácter previo a la propia comunicación de REE de caducidad.

Es evidente que en un plano puramente hipotético es posible que se emita una autorización administrativa de construcción con efecto retroactivo en un futuro no determinado, pero esta mera posibilidad no justifica, como es obvio, proceder al mantenimiento indefinido de un permiso de acceso y conexión caducado *ope legis*. La situación es similar a la que se produce cuando hay un acto administrativo desfavorable y se presentan recursos administrativos o judiciales, donde esta Sala ya ha indicado que no ha lugar a la suspensión de la eficacia de la declaración de caducidad.

Finalmente, y en cuanto a la alegación formulada por TARANTA sobre la insuficiente notificación de caducidad del permiso de acceso y conexión con resultado de indefensión, se indica que, con independencia de que REE no es una administración pública, en ningún caso se ha producido indefensión como lo acredita la propia interposición por TARANTA del presente conflicto de acceso contra dicha comunicación de REE.

#### **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 suspender la ejecutividad de las comunicaciones de REE y, consecuentemente, ordenar a REE que se abstenga de liberar la capacidad en el Nudo Elda 220kV otorgada en los permisos de acceso objeto de conflicto.

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 la misma línea, más recientemente, establece el Auto 01216/2023 de la Sala de lo contencioso-administrativo de la sección 4ª de la Audiencia Nacional de 1 de septiembre de 2023 (Roj AAN 8540/2023- ECLI:ES:AN:2023:8540A, CENDOJ 28079230042023201044), dictado en pieza separada de adopción de medidas cautelares en el marco de un procedimiento contencioso-administrativo 1095/2023, frente a la Resolución de 8 de junio de 2023 (expediente CFT/DE/074/23) 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, 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 los conflictos de acceso a la red de transporte de energía eléctrica titularidad de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. planteado por TARANTA SOLAR, S.L.U. y CARLIT SOLAR SPAIN, S.L.U., con motivo de las comunicaciones del gestor de red del 20 de septiembre de 2024, en las que informa de la caducidad de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones fotovoltaicas “Elda ” y “Carlit”, por no acreditar en un determinado periodo de tiempo el cumplimiento del cuarto 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:

TARANTA SOLAR, S.L.U. y CARLIT SOLAR SPAIN, S.L.U.

Asimismo, notifíquese a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. en su calidad de Operador del Sistema eléctrico.

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.