

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR RENOVALIA CHESTE, S.L.U RENOVALIA CULLA, S.L.U Y RENOVALIA SALUNOL, 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 “GODELLETA 7”, “GODELLETA 8” EN VILLAR DEL ARZOBISPO, LLÍRIA Y CASINOS (VALENCIA) Y “GODELLETA 12”, EN ANDILLA (VALENCIA)

(CFT/DE/310/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Josep Maria Salas Prat

Consejeros

D. Carlos Aguilar Paredes

D.^a María Jesús Martín Martínez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 16 de enero de 2025

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por RENOVALIA CHESTE, S.L.U RENOVALIA CULLA, S.L.U y RENOVALIA SALUNOL, 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 DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

El 21 de octubre de 2024 tienen entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, “CNMC”) tres escritos de la

representación legal de las sociedades RENOVALIA CHESTE, S.L.U RENOVALIA CULLA, S.L.U y RENOVALIA SALUNOL, S.L.U. (en adelante, “RENOVALIA”), por los que se plantean sendos conflictos 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 comunicaciones del gestor de red del 20 de septiembre de 2024, en la que informa de la caducidad de los permisos de acceso y conexión, 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 RENOVALIA expone los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

- Que es titular de los siguientes proyectos: “GODELLETA 7”, “GODELLETA 8” Y “GODELLETA 12”, que cuentan con sus correspondientes permisos de acceso y conexión, obtenidos el 13 de noviembre de 2019 los dos primeros, y el 26 de marzo de 2020 el último citado; así como declaración de impacto ambiental.
- Que, con fecha 20 de septiembre de 2024, REE ha comunicado a los promotores de las citadas tres instalaciones que: *“(…) les informamos de que, al no haber acreditado ante el gestor de la red de transporte el cumplimiento del hito de la obtención de la autorización administrativa de construcción en tiempo y forma en 37 meses desde la fecha de obtención del permiso de acceso y suponer este hecho la caducidad automática de los permisos de acceso y conexión, se ha producido dicha caducidad automática de los permisos de acceso y conexión de la instalación indicada en la Tabla 1”*.
- Para el caso de las dos primeras instalaciones (Godelleta 7 y Godelleta 8) la caducidad del permiso de acceso trae causa de, a su juicio, la imposición de una condición que considera manifiestamente ilegal, pues la Administración Valenciana pretende, según alega, sujetar el otorgamiento de la Autorización Administrativa Previa (AAP) y Autorización Administrativa de Construcción (AAC) de los Proyectos a la acreditación del 100% de la disponibilidad civil de los terrenos vulnerando, en su opinión, el artículo 8.3.i) del Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica (DL 14/2020) y el resto de la normativa del sector eléctrico. Por todo ello, RENOVALIA solicita que se declare la vigencia del derecho de acceso y conexión de las instalaciones hasta que se resuelvan los recursos de alzada interpuestos frente a las desestimaciones presuntas de las autorizaciones administrativas de construcción.

- Señala que, en todo caso, los proyectos Godelleta 7 y Godelleta 8 se adaptaron a las condiciones fijadas por la Administración, y alega que tiene derecho a la autorización administrativa previa y de construcción del proyecto, y que la CNMC debe tutelar ese derecho ante el automatismo de la caducidad declarada por REE, y a que, ante la actuación-considerada por RENOVALIA manifiestamente ilegal de la Administración Valenciana, invalide la caducidad de los correspondientes permisos y declare -a estos solos efectos- como acreditable el cumplimiento del hito tras reconocer el derecho de RENOVALIA a disponer, antes de la fecha de cumplimiento de ese hito, de la AAP y AAC de los referidos Proyectos. En su opinión, una vez revocada la caducidad del permiso, la CNMC debe a su juicio reconocer el derecho que asiste a RENOVALIA al otorgamiento de la AAP y AAC y a que dicho reconocimiento se realice con efectos retroactivos.
- Por lo que respecta a la instalación Godelleta 12 promovida por RENOVALIA SALUNOL, S.L.U., en su escrito de conflicto esgrime, en esencia, como argumentación jurídica que la interpretación del Real Decreto-ley 23/2020 sostenida por REE es contraria a la propia interpretación teleológica y sistemática de la norma además de la normativa europea sobre despliegue de renovables. Asimismo, entiende improcedente tener por caducados los permisos de acceso y conexión al amparo del artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020 al haberse realizado una incorrecta interpretación de la norma. Por último, considera que la comunicación de caducidad conculca el principio de proporcionalidad.

Adicionalmente, al amparo de lo previsto en los artículos 56 y 117 de la Ley 39/2015, interesan el otorgamiento de Medida Provisional consistente en que se declare la suspensión de la ejecución de las Resoluciones de REE y consecuentemente, se ordene a REE que se abstenga de liberar la capacidad en el nudo Godelleta 400 kV otorgada a los Proyectos en los permisos de acceso, y suspender la tramitación de los procedimientos de acceso al nudo de referencia.

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

A la vista de los escritos de conflicto y de la documentación aportada por RENOVALIA, que se da por reproducida e incorporada al expediente, se puede proceder a la resolución del mismo sin dar trámite de alegaciones a REE 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.

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 al promotor de la caducidad automática de sus permisos de acceso y conexión, no pudiendo ser objeto de 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, RENOVALIA disponía de permisos de acceso y conexión otorgados por REE el día 13 de noviembre de 2019 para sus instalaciones fotovoltaicas “GODELLETA 7”, “GODELLETA 8” y el 26 de marzo de 2020 para su instalación “GODELLETA 12”.

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 meses¹.

¹ 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:

“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”.

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.

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”.

En consecuencia, RENOVALIA debía contar a fecha 25 de julio de 2024, 49 meses después de la fecha de inicio del cómputo, con la correspondiente autorización administrativa de construcción para sus instalaciones GODELLETA 7, GODELLETA 8 y GODELLETA 12.

Según declara la propia RENOVALIA, el órgano competente no ha emitido las citadas autorizaciones administrativas de construcción para sus instalaciones GODELLETA 7, GODELLETA 8 y GODELLETA 12 en mencionado plazo.

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** (..)*

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 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.

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.

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 REE a 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 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 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 el conflicto de acceso a la red de transporte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. planteado por RENOVALIA CHESTE, S.L.U RENOVALIA CULLA, S.L.U y RENOVALIA SALUNOL, S.L.U., con motivo de las comunicaciones del gestor de red, de 20 de septiembre de 2024, en las que informa de la caducidad de los permisos de acceso y conexión relativos a sus respectivas instalaciones "GODELLETA 7", "GODELLETA 8" Y "GODELLETA 12", 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-L 23/2020).

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Energía y notifíquese a la interesada:

RENOVALIA CHESTE, S.L.U., RENOVALIA CULLA, S.L.U., y RENOVALIA SALUNOL, 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.