

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR LAS SOCIEDADES ENERGÍAS RENOVABLES DE AMENT, S.L. Y ENERGÍAS RENOVABLES DE AZER, S.L. CON MOTIVO DE LA COMUNICACIÓN DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. EN RELACIÓN A LA CADUCIDAD DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN DE SUS RESPECTIVAS INSTALACIONES “TORTEÑO II” Y “TORTEÑO III”

(CFT/DE/374/24)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep María Salas Prat
D. Carlos Aguilar Paredes
D^a. María Jesús Martín Martínez
D. Enrique Monasterio Beñarán

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 20 de marzo de 2025

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por ENERGÍAS RENOVABLES DE AMENT, S.L. y ENERGÍAS RENOVABLES DE AZER, 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:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. Interposición del conflicto

El 23 de diciembre de 2024 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) sendos escritos de la representación

legal de las sociedades ENERGÍAS RENOVABLES DE AMENT, S.L. y ENERGÍAS RENOVABLES DE AZER, S.L. (en adelante, “AMENT” y “AZER”), 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 lo sucesivo, “REE”), con motivo de las comunicaciones del gestor de red de 22 de noviembre de 2024, sobre la caducidad automática del permiso de acceso y conexión de las instalaciones “Torteño II” y “Torteño III”, como consecuencia de la falta de acreditación del cumplimiento del segundo hito administrativo establecido 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).

Las representaciones legales de AMENT y AZER exponen los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

- REE otorgó permiso de acceso para las instalaciones “Torteño II” y “Torteño III” en fecha 23 de febrero de 2022.
- En fecha 20 de noviembre de 2024, la Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible de Ciudad Real emitió DIA favorable para la instalación “Torteño II”.
- En fecha 22 de noviembre de 2024, la Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible de Ciudad Real emitió DIA favorable para la instalación “Torteño III”.
- El 22 de noviembre de 2024, AMENT y AZER han recibido sendas comunicaciones de REE, en la que viene a informar de que la caducidad del permiso de acceso y conexión de las instalaciones “Torteño II” y “Torteño III” se ha producido de forma automática en aplicación del artículo 1 del RD-I 23/2020. Contra estas comunicaciones de REE se interpone el presente conflicto.
- En fecha 25 de noviembre de 2024, la Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible de Ciudad Real emitió sendos certificados en relación con las declaraciones de impacto ambiental de las instalaciones “Torteño II” y “Torteño III”, en los que se plantea la posibilidad de condicionar la eficacia retroactiva de las citadas DIA a que los supuestos de hecho para su emisión se dispusieran a fecha 23 de septiembre de 2024 y a que dicha retroactividad no lesionara derechos o intereses legítimos de otras personas.
- A juicio de AMENT y AZER, las comunicaciones de REE de 22 de noviembre de 2024 (i) son nulas de pleno derecho, ya que REE ha incumplido los principios más básicos que deben resultar de aplicación a todo procedimiento administrativo para la declaración de la caducidad y se ha dictado por entidad manifiestamente incompetente; (ii) asimismo, se ha vulnerado el principio de proporcionalidad, debiendo constatar la intención inequívoca de AMENT y AZER de llevar a cabo los proyectos, que son plenamente viables; (iii) concurren todos los requisitos que establece el artículo 39.3 de la Ley 39/2015 para el reconocimiento de efectos retroactivos a las DIA, y (iv) la fecha que debe tenerse en cuenta a los efectos de inicio del cómputo de los

hitos del RD-I 23/2020 debe ser la fecha de aceptación de la propuesta previa donde se contienen las condiciones técnicas y económicas de conexión, y no la fecha del permiso de acceso.

Por todo ello, el promotor concluye solicitando:

- (i) Dejar sin efecto las comunicaciones de caducidad.
- (ii) Declarar y reconocer la vigencia del permiso de acceso y conexión de las instalaciones “Torteño II” y “Torteño III”.
- (iii) Declarar, a los efectos del cumplimiento de los hitos administrativos del artículo 1.1 del RD-I 23/2020, que el cómputo de los plazos debe realizarse teniendo en consideración la fecha de notificación de la resolución que ponga fin al conflicto de acceso.
- (iv) Declarar la suspensión del afloramiento de capacidad para el nudo Brazatortas 400kV hasta que recaiga resolución firme sobre el presente conflicto.

SEGUNDO. Requerimiento de información a la Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible de Ciudad Real

A la vista de los escritos de interposición de conflicto y de la documentación que los acompaña y, en particular, los certificados emitidos por la Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible de Ciudad Real en fecha 25 de noviembre de 2024 – folios 96 a 98 y 200 a 202 del expediente- mediante oficio de la Directora de Energía de la CNMC de fecha 10 de enero de 2025, se requirió a esa Delegación Provincial que, en el plazo de diez días hábiles desde la recepción de la notificación, informara sobre la fecha en que surte efectos las declaraciones de impacto ambiental relativas a las instalaciones “Torteño II” y “Torteño III”, con expresa indicación de si se ha otorgado o no eficacia retroactiva a dichos actos al amparo de lo dispuesto en el artículo 39.3 de la Ley 39/2015.

En fecha 13 de enero de 2025, a las 11:35:07 horas, consta recibido en la oficina de registro de la Delegación Provincial de la Consejería de Desarrollo Sostenible de Ciudad Real el citado oficio de información – folio 210 del expediente.

Transcurrido ampliamente el plazo otorgado, la Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible de Ciudad Real no emitió respuesta al oficio de información.

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, dada la identidad sustancial de las solicitudes de conflicto de acceso a la red presentadas por AMENT y AZER, se dispone su acumulación de oficio en

el presente procedimiento de referencia CFT/DE/374/24, sin que contra este acuerdo proceda recurso alguno.

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

A la vista del escrito de conflicto y de la documentación aportada por el promotor, 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).

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 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 radica en las comunicaciones de REE de 22 de noviembre de 2024, por la que se informa a los promotores de la caducidad automática de su permiso de acceso, no pudiendo ser objeto de conflicto la actuación del órgano ambiental sustantivo competente sobre la resolución del procedimiento de la declaración de impacto ambiental.

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 fecha de obtención del permiso de acceso en la red de transporte a efectos del cómputo de los plazos previstos en el artículo 1 del Real Decreto-ley 23/2020.

Con carácter previo a la evaluación de la existencia o no de la caducidad de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones de AMENT y AZER, es preciso aclarar el *dies a quo* a efectos del cómputo de los plazos previstos en el artículo 1.1 del RD-I 23/2020.

El propio artículo 1.1 del RD-I 23/2020 determina que, para aquellas instalaciones cuyo permiso de acceso haya sido otorgado con posterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley, los plazos se computarán *“desde la fecha de obtención de los permisos de acceso”*.

Como se indica en los antecedentes de hecho, AMENT y AZER sostienen que la fecha a efectos de cómputo de los hitos administrativos debe coincidir con aquella en la que se aceptó las condiciones técnicas y económicas de conexión, según alegan, en aplicación de la doctrina de la resolución de la CNMC, referida al asunto CFT/DE/152/22.

Sin embargo, el supuesto de hecho difiere sustancialmente del que da lugar a la citada Resolución de 15 de diciembre de 2022. En la misma (y en las similares dictadas con posterioridad), se trataba de permisos con punto de conexión en la red de distribución, no de transporte como en el presente caso, y no se había otorgado ningún documento que sirviera a los efectos del permiso de acceso, hecho que no ocurre en el presente supuesto, en el que el 23 de febrero de 2022 – hecho indiscutido – el gestor de red remitió el informe favorable de acceso.

Además, dicha cuestión ya fue resuelta en la Resolución de 8 de julio de 2021, en el asunto de referencia CFT/DE/195/20, para los permisos de acceso otorgados con punto de conexión en la red de transporte, como ocurre en el presente caso. Así, en dicha resolución se indica que “[...] *era el permiso de acceso (mediante el informe favorable del gestor de la red correspondiente) el que daba inicio al cómputo de plazos que de no cumplirse suponía la caducidad del permiso. [...]*”.

Por todo lo anterior, es indubitado que el permiso de acceso de las instalaciones “Torteño II” y “Torteño III” fue otorgado el 23 de febrero de 2022, siendo por tanto dicha fecha el *dies a quo* del cómputo de los hitos administrativos establecidos en el artículo 1 del RD-I 23/2020.

CUARTO. 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 señala en los antecedentes de hecho, los promotores disponían de permiso de acceso para sus respectivas instalaciones otorgado por REE en fecha 23 de febrero de 2022.

El artículo 1.1 del RD-I 23/2020 establece que: “*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.*”

El apartado b) del artículo 1.1 del RD-I 23/2020 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.

En consecuencia, debían contar a fecha 23 de septiembre de 2024, 31 meses después de la fecha de inicio del cómputo, con la correspondiente DIA favorable.

Sin embargo, no fue hasta los días 20 y 22 de noviembre de 2024 cuando la Dirección Provincial de Desarrollo Sostenible de Ciudad Real emitió sendas DIA favorables de las respectivas instalaciones.

Las citadas resoluciones por las que se formula DIA favorable a las instalaciones – folios 51 a 94 y 150 a 198 del expediente- no contienen declaración alguna en relación con la fecha en que despliegan su eficacia.

En actos posteriores, la Delegación Provincial de Desarrollo Sostenible de Ciudad Real emite certificados en relación con las declaraciones de impacto ambiental de las instalaciones “Torteño II” y “Torteño III”, en los que plantea la posibilidad de otorgar eficacia retroactiva a las citadas DIA, condicionada a que los supuestos de hecho para su emisión se dispusieran a fecha 23 de septiembre de 2024 y a que dicha retroactividad no lesionara derechos o intereses legítimos de otras personas.

El artículo 39 de la Ley 39/2015 establece lo siguiente:

“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.

[...]

3. Excepcionalmente, podrá otorgarse eficacia retroactiva a los actos cuando se dicten en sustitución de actos anulados, así como cuando produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y ésta no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas.”

En consecuencia, la regla general es que los actos administrativos producen efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que el órgano que lo dictó haya dispuesto otra cosa o le haya otorgado eficacia retroactiva, habiendo verificado que en el supuesto de hecho concreto se produce el cumplimiento de los requisitos expresamente determinados en el apartado tercero. En efecto, es potestad única del órgano que dicta un determinado acto administrativo disponer de la fecha en que despliega su eficacia, bien no previendo ninguna excepción a la regla general contenida en el apartado primero del artículo 39, bien estableciendo la concreta fecha en que produce efectos.

Dado que las resoluciones de 20 y 22 de noviembre de 2024, por las que se formulan las DIA de las instalaciones “Torteño II” y “Torteño III”, no contienen ningún pronunciamiento respecto a la fecha en que surten efectos y los certificados emitidos por la Delegación Provincial en fecha 25 de noviembre de 2024 plantean únicamente la posibilidad de otorgar eficacia retroactiva condicionada a la verificación de los requisitos necesarios con posterioridad o por un tercero, debe concluirse que dichas resoluciones desplegaron su eficacia

en el momento en que fueron dictadas, de acuerdo con la regla general prevista en el apartado primero del artículo 39 de la Ley 39/2015.

Por consiguiente, a día 23 de septiembre de 2024 no puede entenderse cumplido el segundo hito del citado artículo 1.1.b) respecto de ninguna de las instalaciones.

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 tiene un sentido literal absolutamente claro y no requiere de ningún tipo de labor interpretativa. De conformidad con lo anterior, los promotores que no dispusieran de DIA favorable a la fecha del hito, 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, ello con independencia de que no se hubiese obtenido DIA favorable a la fecha señalada por causas imputables al promotor o a la Administración Pública competente, cuestión ajena al presente conflicto.

QUINTO. 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 firme que ponga fin

al presente conflicto de acceso, se requiera a REE para que se abstenga de aflorar la capacidad correspondiente a los permisos de acceso de las instalaciones en el nudo Brazatortas 400kV.

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 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 del permiso de acceso de las instalaciones, 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 su normativa de desarrollo.

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 ENERGÍAS RENOVABLES DE AMENT, S.L. y ENERGÍAS RENOVABLES DE AZER, S.L. con motivo de las comunicaciones de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. en relación a la caducidad del permiso de acceso y conexión de sus respectivas instalaciones "Torteño II" y "Torteño III".

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

ENERGÍAS RENOVABLES DE AMENT, S.L.

ENERGÍAS RENOVABLES DE AZER, S.L.

Asimismo, notifíquese a RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. 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.