

RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO DE ACCESO A LA RED DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA PLANTEADO POR ENERGÍAS RENOVABLES YADISEMA, S.L. Y ENERGÍAS RENOVABLES ZEDNEMEN, S.L. CON MOTIVO DE SENDAS COMUNICACIONES POR PARTE DE RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. EN RELACIÓN A LA CADUCIDAD DEL PERMISO DE ACCESO Y CONEXIÓN PARA SUS RESPECTIVAS INSTALACIONES FOTOVOLTAICAS “YADISEMA FASE I”, DE 110,25 MW, Y “ZEDNEMEN FASE IV”, DE 137,90 MW

(CFT/DE/059/25)

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 Beñaran

Secretaria

D^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 10 de abril de 2025

Visto el expediente relativo al conflicto presentado por ENERGÍAS RENOVABLES YADISEMA, S.L. y ENERGÍAS RENOVABLES ZEDNEMEN, 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 27 de febrero de 2025 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, “CNMC”) un escrito de la

representación legal de la sociedad ENERGÍAS RENOVABLES YADISEMA, S.L. (en adelante, “YADISEMA”), por el 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 la comunicación del gestor de red de 10 de enero de 2025, de potencial caducidad de los permisos de acceso y conexión para su proyecto de instalación fotovoltaica “YADISEMA FASE I”; así como la comunicación del gestor de la red de 28 de enero de 2025, declarando la caducidad de dichos permisos, por incumplimiento 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).

En la misma fecha, tuvo entrada en el Registro de la CNMC un escrito de la representación legal de la sociedad ENERGÍAS RENOVABLES ZEDNEMEN, S.L. (en adelante, “ZEDNEMEN”), por el que se plantea conflicto de acceso a la red de transporte de energía eléctrica propiedad de REE, con motivo de la comunicación del gestor de red de 10 de enero de 2025, de potencial caducidad de los permisos de acceso y conexión para su proyecto de instalación fotovoltaica “ZEDNEMEN FASE IV”; así como la comunicación del gestor de la red de 28 de enero de 2025, declarando la caducidad de dichos permisos, por incumplimiento del cuarto hito administrativo previsto en el artículo 1 del RD-I 23/2020.

De acuerdo con lo expuesto por las representaciones legales de YADISEMA y ZEDNEMEN, el procedimiento autorizador de ambos proyectos ha sido tramitado conjuntamente.

Las representaciones legales de YADISEMA y ZEDNEMEN exponen, en resumen, los siguientes hechos y fundamentos jurídicos:

- Que YADISEMA es titular del proyecto solar de tecnología fotovoltaica “YADISEMA FASE I”, de 110,25 MW de potencia instalada, y que obtuvo el correspondiente permiso de acceso, el 29 de octubre de 2020.
- Que ZEDNEMEN es titular del proyecto solar de tecnología fotovoltaica denominado “ZEDNEMEN FASE IV”, de 137,90 MW de potencia instalada, y que cuenta con su correspondiente permiso de acceso de fecha 29 de octubre de 2020.
- En fecha 28 de noviembre de 2024, la Dirección General de Política Energética y Minas emitió, sendas propuestas de resolución, por las que se proponía conceder a YADISEMA y ZEDNEMEN, respectivamente, la autorización administrativa previa de las modificaciones y la autorización administrativa de construcción.
- YADISEMA y ZEDNEMEN interpusieron sendos recursos de alzada en fecha 27 de enero de 2025 frente a la desestimación por silencio administrativo de las solicitudes de modificación de la autorización administrativa previa y obtención de la autorización administrativa de

- construcción, solicitando el reconocimiento de efectos retroactivos de la obtención de la Autorización Administrativa de Construcción (AAC) en el caso de estimarse.
- En fecha 10 de enero de 2025, REE remitió a ambas promotoras comunicación de potencial caducidad de los permisos para sus proyectos. Comunicación frente a la cual ambas sociedades presentaron alegaciones, en fecha 27 de enero de 2025.
 - Con fecha 28 de enero de 2025, REE comunicó a ambas promotoras la caducidad automática de los permisos concedidos para sus instalaciones fotovoltaicas, al no haberse cumplido el cuarto hito administrativo que establece el RD-I 23/2020.
 - Que, según consideran ambas promotoras, REE ha interpretado inadecuadamente el ordenamiento jurídico al aplicar la caducidad automática a los permisos concedidos, realizando una interpretación literal del art.1 del RD-I 23/2020, que no se compadece, a su juicio, con una interpretación sistemática ni la finalidad perseguida por el mismo. De dicha interpretación deriva, según alegan, la vulneración del derecho de acceso de las empresas promotoras a la red de transporte.
 - Alegan que la eventual estimación de los recursos de alzada interpuestos frente a la desestimación por silencio de las solicitudes de autorización administrativa de construcción comportaría, en su caso, la vigencia de los permisos caducados. Aducen, además, que esta interpretación se corresponde con la normativa europea y con las finalidades perseguidas por los acuerdos internacionales suscritos por España.
 - A juicio de YADISEMA y ZEDNEMEN, no cabe considerar el cuarto hito incumplido, y como consecuencia, los permisos de acceso caducados. La admisión de la caducidad automática de los permisos supondría, a su entender, una eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (ex art. 24 CE).

Por todo ello, ambas promotoras solicitan que i) se anulen sendas comunicaciones de potencial caducidad, así como las comunicaciones de caducidad de los permisos de acceso; ii) se ordene a REE la restauración de los permisos de acceso y conexión para ambas instalaciones; y subsidiariamente, iii) 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.

Adicionalmente, el promotor solicita la adopción de la medida provisional consistente en ordenar a REE de abstenerse de realizar cualquier actuación que suponga la pérdida efectiva y el posible reparto de la capacidad otorgada a los proyectos, o la reserva de esta capacidad a concurso; y que, por consiguiente, suspenda la tramitación de cualquier solicitud de permisos de acceso y conexión en el nudo Ventas del Batán 220KV o informe de aceptabilidad hasta la resolución del presente conflicto.

SEGUNDO. Acumulación de expedientes

En fecha 27 de febrero de 2025 tuvieron entrada en el Registro de esta Comisión, los escritos de interposición de sendos conflictos de acceso a la red de transporte de energía eléctrica, reseñados en el Antecedente Primero, habiéndose presentado el primero de ellos a las 13:47, y el segundo de ellos a las 16:53 del mismo día.

De conformidad con el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015), dada la identidad sustancial e íntima conexión de ambas solicitudes, se acuerda de oficio la acumulación de ambos escritos de conflicto, en atención, además, a la tramitación conjunta de parte sustancial del *íter* procedimental de las autorizaciones que da lugar a los mismos, sin que contra este acuerdo proceda recurso alguno.

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

A la vista de los escritos de conflicto y de la documentación aportada, 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.

CUARTO. 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 28 de enero de 2025 y de 10 de enero de 2025, por las que se informa a los promotores 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 (AAC).

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, YADISEMA y ZEDNEMEN disponían de permisos de acceso para sus instalaciones fotovoltaicas “YADISEMA FASE I” y “ZEDNEMEN FASE IV”, otorgados por REE el día 29 de octubre de 2020.

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 meses.¹

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

(...)

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.

Toda vez que los permisos de acceso se obtuvieron con posterioridad a la entrada en vigor del RD-I 23/2020, el plazo debía computarse desde el 29 de octubre de 2020.

En consecuencia, YADISEMA y ZEDNEMEN debían contar a fecha 29 de noviembre de 2024, **49 meses después de la fecha de inicio del cómputo**, con las correspondientes autorizaciones administrativas de construcción para las instalaciones fotovoltaicas “YADISEMA FASE I” y “ZEDNEMEN FASE IV”.

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”.

Según declaran las propias YADISEMA y ZEDNEMEN, el órgano competente no ha emitido la citada autorización administrativa de construcción para las citadas instalaciones en mencionado plazo, sino tan solo sendas propuestas de resolución.

En consecuencia, a día 29 de noviembre 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 -mediante comunicaciones emitidas en fecha 10 de enero de 2025 y, posteriormente, 28 de enero de 2025- y no haber sido convenientemente aportadas, es plenamente conforme a Derecho. Bien es cierto que REE indicó erróneamente en lo que las promotoras denominan “comunicación de potencial caducidad”, que la acreditación debía realizarse en el plazo de 37 meses, y no 49 meses como resulta del ya mencionado RD-I 8/2023. Ello, empero, no enerva la conclusión alcanzada, en la medida en que pese a referirse explícitamente a un plazo erróneo, el período de tiempo tenido en cuenta para el cómputo para la declaración de la caducidad es, efectivamente, de 49 meses, como se desprende del hecho de que las comunicaciones de caducidad se emitan en enero de 2025, y no así en 2024.

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, como en el presente caso han realizado YADISEMA y ZEDNEMEN.

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 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 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 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 acumulado de acceso a la red de transporte de RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A.U. planteado por ENERGÍAS RENOVABLES YADISEMA, S.L. y por ENERGÍAS RENOVABLES ZEDNEMEN, S.L., con motivo de las comunicaciones del gestor de red 10 y 28 de enero de 2025, en las que informa de la caducidad de los permisos de acceso y conexión para sus instalaciones fotovoltaicas “YADISEMA FASE I” y “ZEDNEMEN FASE IV”, 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:

ENERGÍAS RENOVABLES YADISEMA, S.L.

ENERGÍAS RENOVABLES ZEDNEMEN, 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.