

---

**INFORME SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 28 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, CONTRA LA INACTIVIDAD DEL SERVICIO TERRITORIAL DE INDUSTRIA, COMERCIO Y ECONOMÍA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN EN PALENCIA PARA TRAMITAR Y RESOLVER LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA, LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONSTRUCCIÓN, LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE UNA INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA EN LAS LOCALIDADES DE GUARDO Y MANTINOS**

**Expediente: UM/063/21**

**PLENO**

**Presidenta**

D<sup>a</sup> Cani Fernández Vicién

**Vicepresidente**

D. Ángel Torres Torre

**Consejeros**

D<sup>a</sup> María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D<sup>a</sup> María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D<sup>a</sup> Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

**Secretario**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Barcelona, a 28 de septiembre de 2021

**I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Mediante escrito presentado el día 17 de agosto de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se ha informado, al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), de la barrera a la actividad económica que supone la inactividad del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Economía de la Junta de Castilla y León en Palencia para tramitar y resolver la solicitud de autorización administrativa previa, la autorización

administrativa de construcción, la declaración de impacto ambiental y la declaración de utilidad pública de una instalación de energía solar fotovoltaica en los términos municipales de Guardo y Mantinos (Palencia).

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 28 de la LGUM.

## **II. OBJETO DE LA RECLAMACIÓN**

Es objeto de reclamación la inactividad administrativa en la tramitación y resolución de un expediente administrativo relativo a una instalación de producción de energía eléctrica con tecnología solar fotovoltaica.

Según señala el reclamante en su escrito, dispone de permiso de acceso a la red eléctrica. Con fecha 4 de diciembre de 2020, solicitó al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Economía de la Junta de Castilla y León en Palencia la autorización administrativa previa, la autorización administrativa de construcción, la declaración de impacto ambiental y la declaración de utilidad pública para la citada instalación y sus infraestructuras de evacuación privativas asociadas, aportando los proyectos y los estudios de impacto ambiental vinculados a las mismas.

El día 16 de diciembre de 2020, el Servicio Territorial admitió a trámite la solicitud presentada, si bien, hasta la fecha, no se ha dictado la correspondiente resolución.

A juicio del reclamante, la inactividad y retraso denunciados podrían imposibilitar o dificultar gravemente el cumplimiento de los hitos 2º y siguientes contemplados en el artículo 1.1.b) 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-Ley 23/2020), imprescindibles para el mantenimiento de los permisos de acceso concedidos.

En el artículo 1.1.b del citado RD-Ley 23/2020 se establece que: *“Los titulares de los permisos de acceso para instalaciones de generación de energía eléctrica que hubieran obtenido dichos permisos en fecha posterior al 27 de diciembre de 2013, y antes de la entrada en vigor de este real decreto-ley, deberán acreditar el cumplimiento de los siguientes hitos administrativos en unos plazos no superiores a los estipulados a continuación (...):*

*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: 22 meses.*

3.º *Obtención de la autorización administrativa previa: 25 meses.*

4.º *Obtención de la autorización administrativa de construcción: 28 meses.*

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

*Los plazos señalados en los apartados a) y b) serán computados, todos ellos, desde la fecha de entrada en vigor de este real decreto-ley.*

El RD Ley 23/2020 entró en vigor el 25 de junio de 2020<sup>1</sup> y le resulta de plena aplicación el régimen previsto en el artículo 1.1.b) del citado RD Ley 23/2020.

Según se indica en la reclamación, la actuación administrativa prevista en el primer hito (presentación de solicitud y admisión) ya se habría llevado a cabo estando pendientes el resto de hitos.

Según el artículo 1.2 del RD Ley 23/2020, la falta de acreditación ante el gestor de red de los hitos fijados en el artículo 1.2, supone la caducidad del permiso de acceso a la red.

Por este motivo, el reclamante considera que la inactividad de la Administración supone una vulneración del artículo 16 LGUM que recoge el principio general de libre iniciativa económica.

### **III. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD DE INSTALACIÓN ENERGÉTICA EN EL ÁMBITO DE LA LGUM**

El apartado b) del Anexo de la LGUM define las actividades económicas como: *“b) Actividad económica: cualquier actividad de carácter empresarial o profesional que suponga la ordenación por cuenta propia de los medios de producción, de los recursos humanos, o ambos, con la finalidad de intervenir en la producción o distribución de bienes o en la prestación de servicios”.*

La actividad objeto de la reclamación ahora analizada, esto es, la construcción y explotación de una instalación de producción de energía eléctrica con tecnología solar fotovoltaica constituye una actividad económica y como tal está incluida en el ámbito de aplicación de la LGUM, tal y como dispone el artículo 2<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Disposición final novena del RD-Ley 23/2020.

<sup>2</sup> *“Esta Ley será de aplicación al acceso a actividades económicas en condiciones de mercado y su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del territorio nacional.”*

#### **IV. ANÁLISIS DE LA RECLAMACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA LGUM**

En materia de acceso y ejercicio a las actividades económicas, el artículo 16 de la LGUM parte de un principio general de libre iniciativa económica: *“El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional y sólo podrá limitarse conforme a lo establecido en esta Ley y a lo dispuesto en la normativa de la Unión Europea o en tratados y convenios internacionales”*.

Así pues, la libre iniciativa económica, que supone el libre acceso y ejercicio de la actividad, solo podrá limitarse, de forma excepcional, cuando exista una razón imperiosa de interés general que lo justifique, y cuando la limitación sea adecuada a dicha razón de interés general y sea asimismo la menos restrictiva posible, según el artículo 5 de la LGUM:

- 1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio .*
- 2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica.*

Las razones imperiosas de interés general están previstas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en los siguientes términos: *“«Razón imperiosa de interés general»: razón definida e interpretada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”*.

Por otro lado, a tenor del artículo 9 de la Ley las autoridades competentes deberán garantizar que respetan los principios de la LGUM en todas sus actuaciones:

1. *Todas las autoridades competentes velarán, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia.*

2. *En particular, garantizarán que las siguientes disposiciones y actos cumplen los principios citados en el apartado anterior:*

a) *Las disposiciones de carácter general que regulen una determinada actividad económica o incidan en ella.*

b) *Las autorizaciones, licencias y concesiones administrativas, así como los requisitos para su otorgamiento, los exigibles para el ejercicio de las actividades económicas, para la producción o distribución de bienes o para la prestación de servicios y aquellas materias que versen sobre el ejercicio de la potestad sancionadora o autorizadora en materia económica.*

Por lo que se refiere a la reclamación objeto del presente informe, como se ha indicado anteriormente, el reclamante considera que el retraso o paralización de la tramitación del expediente constituye una restricción contraria al artículo 16 LGUM.

Con el fin de determinar si el retraso alegado es proporcionado, deberán examinarse los plazos previstos en las normativas sectoriales aplicables para conceder cada uno de los permisos solicitados por el reclamante.

A tenor del artículo 3.13 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, la Administración General del Estado resulta competente para la autorización de instalaciones de producción de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW. En tanto la instalación a la que se refiere el reclamante tiene una potencia inferior a 50 MW, la competencia para la autorización corresponde a la comunidad autónoma.

En el caso concreto de la Junta de Castilla y León, los artículos 12 y 15 del Decreto 127/2003, de 30 de octubre<sup>3</sup> prevén que la autorización administrativa previa sea resuelta y notificada dentro de los seis meses siguientes a la presentación de la solicitud, mientras que la autorización de construcción o ejecución deberá recaer dentro de los tres meses siguientes a la presentación de la solicitud o desde que haya recaído autorización administrativa previa favorable.

En ambos casos, la falta de resolución expresa de ambas solicitudes tendrá efectos desestimatorios, pudiendo interponerse recurso administrativo de

---

<sup>3</sup> Decreto 127/2003, de 30 de octubre, por el que se regulan los procedimientos de autorizaciones administrativas de instalaciones de energía eléctrica en Castilla y León

alzada. En este punto, conviene recordar la obligación de resolver que incumbe a las Administraciones Públicas prevista en el artículo 21.1 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común.

Con relación a la resolución del expediente de impacto ambiental, la normativa autonómica, constituida por el artículo 55.1 del Decreto legislativo 1/2015, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental de Castilla y León, se remite a la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, a efectos de tramitación del expediente de impacto ambiental.

El artículo 33.4 de la citada Ley 21/2013 prevé un plazo máximo de resolución de cuatro meses: *“El análisis técnico del expediente de impacto ambiental y la formulación de la declaración de impacto ambiental se realizarán en el plazo de cuatro meses, contados desde la recepción completa del expediente de impacto ambiental”*

En atención a lo anterior, se considera que la autoridad competente debería impulsar la tramitación de los procedimientos de autorización señalados con la celeridad necesaria a fin de que el interesado pueda cumplir con los hitos que establece el Real Decreto-ley 23/2020, citado.

Sin perjuicio de lo anterior, como ha señalado esta Comisión en asuntos precedentes<sup>4</sup>, la resolución será favorable solo si cumple los requisitos exigibles. Así, en el Informe [UM/029/20](#), se señaló lo siguiente: *“Desde tal perspectiva, a juicio de esta Comisión, para el caso de que el proyecto del interesado cumpliera con los requisitos exigibles, la falta de pronunciamiento estaría suponiendo una demora para el inicio de los trabajos, de modo que se debería resolver dicha solicitud en sentido estimatorio, favoreciendo así el inicio de la actividad. En cambio, si dicho proyecto no cumpliera los requisitos establecidos normativamente, se debería señalar expresamente la razón imperiosa de interés general que con ello se pretende salvaguardar así como eventualmente el modo en que tal incumplimiento pudiera ser subsanado”*.

## **V. CONCLUSIONES**

- 1) A juicio de esta Comisión, la autoridad competente debería impulsar la tramitación de los oportunos procedimientos de autorización de instalaciones de producción de energía eléctrica establecidos en la normativa aplicable fin de que el interesado pueda cumplir con los hitos que establece el Real Decreto-ley 23/2020.
- 2) A juicio de esta Comisión, para el caso de que el proyecto del interesado cumpliera con los requisitos exigibles, la ausencia de respuesta a los autorizaciones e informes solicitados, estaría suponiendo una demora para

---

<sup>4</sup> Informes UM/29/20 y UM/54/21

el inicio de los trabajos, de modo que se deberían resolver dichas solicitudes, favoreciendo, en su caso, el inicio de la actividad. En cambio, si dicho proyecto no cumpliera los requisitos establecidos normativamente, se debería señalar expresamente la razón imperiosa de interés general que con ello se pretende salvaguardar así como eventualmente el modo en que tal incumplimiento pudiera ser subsanado.