

**INFORME SOBRE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA, AL AMPARO DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO, RELATIVA A LA SUSPENSIÓN DE LA TRAMITACIÓN DE LICENCIAS DE OBRAS RELACIONADAS CON LA INSTALACIÓN DE PLANTAS EÓLICAS Y HUERTOS SOLARES ACORDADA POR EL AYUNTAMIENTO DE “EL OLIVAR”**

**UM/072/21**

**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. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 20 de octubre de 2021

**I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME**

Mediante escrito presentado el día 8 de septiembre de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se ha planteado una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de mercado (LGUM) contra la suspensión de licencias de obras relacionadas con parques eólicos y huertos solares acordada por el Ayuntamiento de El Olivar (Guadalajara) en fecha 10 de junio de 2021.

La SECUM ha dado traslado a la CNMC de la reclamación a los fines del artículo 26 de la LGUM.

## II. OBJETO DE LA RECLAMACIÓN

Según se indica en la reclamación objeto del presente informe, el Ayuntamiento de El Olivar, con fecha 10 de junio de 2021 ha acordado suspender el otorgamiento de licencias de obras relacionadas con parques eólicos y huertos solares con motivo del inicio de la tramitación del expediente de modificación de las normas subsidiarias de planeamiento urbanístico (NNSS), cuyo objeto es prohibir la instalación de nuevos parques eólicos y huertos solares en todo el término municipal.

Tal y como se indica en el acuerdo reclamado, la modificación de las NNSS se justifica en que debido a la proliferación de parques eólicos y huertos solares que se están instalando en el término municipal, el Ayuntamiento se ve obligado a actuar por los siguientes motivos:

- “1. La imagen turística que tiene El Olivar se vería afectada (...)*
- 2. La economía se vería afectada por vivir del turismo y de la agricultura. (...)*
- 3. Existen nidos de águila perdicera y águila real. Además de estar cerca una zona ZEPA como es la Sierra de Altomira.*
- 4. No va a asentar población en el medio rural, al contrario, si se produce un decrecimiento en la vitalidad socio-económica, la población se vería obligada a emigrar”*

A juicio del reclamante -que tiene pendiente de resolución una solicitud de licencia de instalación de una torre meteorológica-, las limitaciones incluidas en dicho acuerdo resultan contrarias a los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM en relación con el libre ejercicio de la actividad económica del artículo 16 LGUM.

## III. INCLUSIÓN DE LA ACTIVIDAD DE PRODUCCIÓN Y SUMINISTRO DE ENERGÍA 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 producción y suministro de energía se encuentran dentro de las actividades económicas del artículo 2 de la LGUM<sup>1</sup>, tal y como se desprende del Informe de la SECUM [nº 28/19025](#) de 06 de marzo de 2020, relativo a la instalación de una planta solar fotovoltaica en Lanzarote.

#### **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*

---

<sup>1</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.”*

*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, el artículo 84bis.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local prevé que:

*Las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas **solo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una Ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado.** La evaluación de este riesgo se determinará **en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las siguientes:***

- a) La potencia eléctrica o energética de la instalación.*
- b) La capacidad o aforo de la instalación.*
- c) La contaminación acústica.*
- d) La composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración.*
- e) La existencia de materiales inflamables o contaminantes.*
- f) Las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.*

Asimismo, según el artículo 17.1.b) LGUM, en esencia, las razones imperiosas de interés general que permiten considerar necesario y proporcionado un régimen de autorización o licencia administrativas previas de una determinada instalación (en este caso, los parques eólicos y los huertos solares), serían las asociadas al medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o salud públicas, así como protección del patrimonio histórico artístico:

*b) Respecto a las **instalaciones o infraestructuras físicas** necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar **daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico**, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.*

Finalmente, 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 señalado anteriormente, tiene por objeto la suspensión adoptada por el Ayuntamiento de El Olivar de otorgamiento de las licencias de obras relacionadas con parques eólicos y huertos solares.

De conformidad con el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento de Castilla-La Mancha, aprobado mediante Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, en el acuerdo inicial de modificación de planeamiento la autoridad competente puede resolver la suspensión de licencias de obras por un período máximo de dos años<sup>2</sup> y sin que resulte necesario establecer expresamente las áreas afectadas por dicha suspensión.

Como se ha indicado en el apartado II del presente informe, en la motivación del Acuerdo de 10 de junio de 2021, se recogen cuatro motivos para modificar el planeamiento, y justificar la suspensión de licencias, asociados a la protección del turismo y del medioambiente y al riesgo de despoblación y emigración en el caso de crisis de los dos sectores principales (agrícola y turístico).

En relación con la suspensión de licencias, como ha señalado el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en su sentencia de 14 de enero de 2021 (rec. 862/2018), no se trata de una técnica dirigida hacia el planeamiento urbanístico sino más bien de una medida cautelar que trata de evitar situaciones urbanísticas contrarias a la nueva ordenación territorial.

En el presente caso, como ha señalado la SECUM en su Informe de 26/21-047 de 24 de septiembre de 2021, la suspensión del otorgamiento de licencias que

---

<sup>2</sup> Siempre que el proyecto se someta a información pública, si no el período máximo de suspensión de licencias es de un año desde la aprobación inicial.

puedan resultar contrarias o incompatibles con el nuevo planeamiento que finalmente se apruebe, puede ser necesaria para garantizar la protección del medioambiente y del entorno urbano.

Desde esta perspectiva, existirían, por tanto, razones imperiosas de interés general que justificarían la suspensión de las licencias.

Ahora bien, teniendo en cuenta lo dispuesto en la LGUM, la suspensión de las licencias, en la medida en que supone un límite al acceso a una actividad económica, además de responder a la existencia de una razón imperiosa de interés general, ha de respetar el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 5 LGUM. En este sentido, el Reglamento de Planeamiento de Castilla-La Mancha, anteriormente citado, establece en su artículo 130, los requisitos para llevar a cabo la suspensión cautelar, relativos tanto la duración de la misma, como a su publicidad y posible resarcimiento de los costes en caso de que la licencia suspendida sea finalmente denegada por incompatibilidad con el nuevo planeamiento; requisitos, todos ellos, que deberían ser cumplidos, a la hora de adoptar el acuerdo de suspensión de las licencias.

## **V. CONCLUSIONES**

**1ª.-** Del contenido del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de El Olivar de 10 de junio de 2021 se desprende que existen razones imperiosas de interés general basadas en la protección del medioambiente y del entorno urbano, que justificarían la suspensión acordada.

**2ª.-** Ahora bien, en atención a los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 LGUM, la suspensión debe cumplir los requisitos establecidos el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento de Castilla La Mancha para proceder a su adopción tanto en lo que se refiere a la fijación del plazo de duración de la misma como a su publicidad.