

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, CON REFERENCIA A LA INACTIVIDAD DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA Y MINAS DEL MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO PARA TRAMITAR Y RESOLVER LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA Y LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE UNA INSTALACIÓN FOTOVOLTAICA DE 99,97 MW EN CASARRUBIOS DEL MONTE

Expediente: UM/096/21

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 17 de noviembre de 2021

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante escrito presentado el día 27 de octubre 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), sobre la barrera a la actividad económica que supone la inactividad de la Dirección General de Política Energética y Minas del

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para tramitar y resolver la solicitud de autorización administrativa y declaración de impacto ambiental de una instalación fotovoltaica de 99,97 MW en Casarrubios del Monte (Toledo).

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 de 99,97 MW con tecnología solar fotovoltaica. Ha de indicarse que aunque la instalación se localiza en el término municipal de Casarrubios del Monte (provincia de Toledo), las infraestructuras de evacuación vinculadas a aquélla se sitúan en otros términos municipales de Toledo y en Madrid.

Según señala el reclamante en su escrito, con fecha 27 de enero de 2021 obtuvo el permiso de acceso a la red eléctrica. Posteriormente, con fecha 9 de julio de 2021, solicitó a la Dirección General de Política Energética y Minas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la autorización administrativa previa y la declaración de impacto ambiental. El día 24 de julio de 2021, dicha Dirección General admitió a trámite la solicitud presentada, si bien, hasta la fecha, no se ha dictado la correspondiente resolución, habiéndose remitido el expediente administrativo a las Comunidades autónomas de Madrid y Castilla-La Mancha para su valoración.

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 del permiso de acceso concedido.

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 2¹ y así se ha indicado anteriormente en diversos Informes de esta Comisión.

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*

¹ *“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.”*

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.

En el artículo 1.1.b del RD-Ley 23/2020 se establece que:

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.

*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.***

De conformidad con 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.

Según se indica en la reclamación, la actuación administrativa prevista en el primer hito (presentación de solicitud y admisión a trámite) se habría llevado a cabo dentro del plazo previsto en el RD Ley 23/2020 (admisión a trámite de la solicitud el 24.7.2021, dentro de los 6 meses siguientes a la obtención del permiso de acceso otorgado el 27.1.2021), estando pendiente de cumplimiento, sin embargo, el resto de hitos.

Con el fin de determinar si el supuesto 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.

De acuerdo con el artículo 128 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica, la Dirección General de Política Energética y Minas, resolverá y notificará la resolución dentro de los tres meses desde la presentación de la solicitud de autorización administrativa.

En este caso concreto, han transcurrido tres meses transcurridos desde la presentación de la solicitud por parte del interesado. No obstante, debe señalarse que la Dirección General comunicó al interesado, en su admisión a trámite, la remisión del expediente administrativo a las Administraciones autonómicas de Madrid y Castilla-La Mancha a los efectos de que formularan las alegaciones previstas en el artículo 127.1 del RD 1955/2000². Dichas alegaciones no han sido comunicadas hasta la fecha al interesado.

La falta de contestación de las Comunidades de Castilla-La Mancha y Madrid no debería paralizar la tramitación del expediente, puesto que el artículo 127.2 del

² *Por la Administración competente para la tramitación, se dará traslado a las distintas Administraciones, organismos o, en su caso, empresas de servicio público o de servicios de interés general en la parte que la instalación pueda afectar, a bienes y derechos a su cargo.*

RD 1955/2000 prevé que, transcurridos 30 días hábiles sin recibirse respuesta alguna, se entenderá que las Administraciones afectadas no se oponen al proyecto objeto de la solicitud.

Sin embargo, debe señalarse que la Administración competente para resolver (Dirección General de Política Energética y Minas) todavía dispone de un amplio margen de tiempo para resolver cumpliendo los hitos previstos en el RD-Ley 23/2020, puesto que al tratarse de un permiso de acceso concedido tras la entrada en vigor de dicho RD-Ley 23/2020, los plazos se computan desde la obtención del permiso de acceso (27 de enero de 2021) por parte de cada interesado. Así, el plazo de 22 meses previsto para la consecución del segundo hito (obtención de declaración de impacto ambiental favorable) del RD-Ley 23/2020 finalizaría el 27 de noviembre de 2022.

Por este motivo, ha de concluirse que no se aprecian obstáculos al ejercicio de una actividad económica en la medida en que la Administración aún se encuentra en plazo para resolver sobre el siguiente hito previsto en el RD Ley 23/2020.

V. CONCLUSIONES

A juicio de esta Comisión, no existirían en este caso concreto obstáculos al desarrollo de la actividad económica contrarios al artículo 16 LGUM ya que la Administración aún se encuentra en plazo para resolver sobre el hito 2º previsto 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.