

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 DEL SERVICIO TERRITORIAL DE INDUSTRIA, COMERCIO Y ECONOMÍA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN PARA TRAMITAR Y RESOLVER LA SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA PREVIA, AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE CONSTRUCCIÓN, LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL Y DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA DE DOS INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN MANSILLA DE LAS MULAS Y VILLAMORATIEL DE LAS MATAS (LEÓN) CON TECNOLOGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA

(UM/100/21)

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 1 de diciembre de 2021

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DEL INFORME

Mediante escrito presentado el día 2 de noviembre de 2021 en el Registro General del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, se plantea una reclamación al amparo del artículo 28 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de mercado (LGUM) contra la inactividad del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Economía de la Junta de Castilla y León para tramitar y resolver la solicitud de autorización administrativa previa,

autorización administrativa de construcción, declaración de impacto ambiental y declaración de utilidad pública de dos instalaciones para la producción de energía eléctrica con tecnología solar fotovoltaica de una potencia de 49,99 MW cada una a construir en Mansilla de las Mulas y Villamoratiel de las Matas (León).

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 del Servicio Territorial de Industria, Comercio y Economía de la Junta de Castilla y León para tramitar y resolver la solicitud de autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción, declaración de impacto ambiental y declaración de utilidad pública de dos instalaciones para la producción de energía eléctrica con tecnología solar fotovoltaica de una potencia de 49,99 MW cada una de ellas, que el interesado desea construir en los municipios de Mansilla de las Mulas y Villamoratiel de las Matas (Provincia de León).

Según señala el reclamante en su escrito, con fecha 01 de agosto de 2019 obtuvo el permiso de acceso a la red eléctrica, permiso que le fue renovado o actualizado en fecha 03 de junio de 2021.

Posteriormente, con fecha 26 de noviembre de 2020, solicitó al Servicio Territorial de Industria, Comercio y Economía de la Junta de Castilla y León la autorización administrativa previa, la autorización administrativa de construcción, la declaración de impacto ambiental y la declaración de utilidad pública relativa a las instalaciones antes mencionadas.

El día 9 de diciembre de 2020, la Administración autonómica admitió a trámite la solicitud presentada por el reclamante y, en fecha 13 de abril de 2021, se requirió a la empresa para que subsanase su solicitud en el plazo de diez días, con advertencia de que de no hacerlo, se le tendría por desistido de su solicitud.

En fecha 29 de abril de 2021, la empresa interesada solicitó una ampliación de plazo, a fin de recabar correctamente toda la documentación necesaria, siendo ésta finalmente aportada los días 16 y 21 de septiembre de 2021.

La entidad reclamante, denuncia que ni durante el tiempo que transcurrió hasta esa subsanación, ni desde el plazo de más de un mes transcurrido desde ese momento, se ha dado avance relevante alguno en la tramitación de la solicitud, no habiéndose iniciado la exposición pública que resulta necesaria.

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 anteriormente 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 instalaciones 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

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

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.”*

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 las instalaciones a las que se refiere el reclamante tienen una potencia inferior a 50 MW, concretamente, de 49,99 MW, la competencia para la autorización corresponde a la Administración autonómica de Castilla y León.

Por su parte, en el artículo 1.1.b del citado 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.

El RD Ley 23/2020 entró en vigor el 25 de junio de 2020², habiendo obtenido el reclamante su permiso de acceso a la red eléctrica en fecha 1 de agosto de 2019, por lo que le resulta de plena aplicación el régimen previsto en el artículo 1.1.b) del citado RD Ley 23/2020 para aquellos interesados que hubiesen adquirido el permiso después del 31 de diciembre de 2017 pero antes del 25 de junio de 2020.

Según se indica en la reclamación, la actuación administrativa prevista en el primer hito (presentación de solicitud y admisión a trámite) ya se habría llevado a cabo dentro de plazo (admisión a trámite de la solicitud el 9.12.2020, dentro de

² Disposición final novena del RD-Ley 23/2020.

los 6 meses siguientes a la entrada en vigor del RD Ley 23/2020, al finalizar dicho plazo el 25 de diciembre de 2020), estando pendiente de cumplimiento, sin embargo, el resto de hitos normativos.

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.

En el caso concreto de la Junta de Castilla y León, los artículos 12 y 15 del Decreto 127/2003, de 30 de octubre³ 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 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 este caso concreto, el segundo hito previsto en el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio no finaliza hasta el 25 de abril de 2022 (22 meses desde la entrada en vigor del RDL), por lo que la Administración competente (Junta de Castilla y León) todavía se halla dentro de plazo para resolver sobre el mismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (PAC). Así lo ha señalado también la

³ 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

SECUM en su Informe 28/21045 de 15 de noviembre de 2021, en el que concluye que:

No obstante, cabe tener en cuenta que, en este caso, parece que no han transcurrido los plazos establecidos en la normativa aplicable para que la Autoridad competente resuelva acerca de las distintas autorizaciones solicitadas por el interesado.

En este sentido, por tanto, no parece que la actuación de la Autoridad competente haya vulnerado la LGUM.

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.