

INFORME. ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE GARANTÍA DE UNIDAD DE MERCADO

UM/007/25 PLACAS FOTOVOLTAICAS AUTOCONSUMO CARTAGENA

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D. Enrique Monasterio Beñaran

D^a María Vidales Picazo

En Madrid, a 4 de febrero de 2025

1. ANTECEDENTES

1. El 26 de enero de 2025, un ingeniero técnico industrial dirigió a la Secretaría para la Unidad de Mercado (SECUM) una reclamación al amparo del artículo 26 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), con relación a la denegación por parte del Ayuntamiento de Cartagena (Murcia) de una declaración responsable para la ejecución de una instalación de placas solares fotovoltaicas en la cubierta de una vivienda unifamiliar.
2. El 27 de enero de 2024, la SECUM remitió a la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) la reclamación al amparo del artículo 26.5 de la LGUM.
3. El 4 de febrero de 2025 el Pleno del Consejo de la CNMC aprobó el presente informe.

2. RESUMEN DE LA RECLAMACIÓN PRESENTADA

4. En la Resolución número 28616 de 27 de diciembre de 2024¹ (en adelante, Resolución 28616) dictada por el concejal delegado del Área de Presidencia, Urbanismo e Infraestructuras del Ayuntamiento de Cartagena (Murcia) se declara que *“no se cumplen los requisitos establecidos en la normativa vigente para llevar a cabo la actuación declarada, ya que no se cumple el retranqueo mínimo de 3 m regulado en la norma 1.1.15.7 del anejo 8 de la Revisión del Plan General Municipal de Ordenación (PGMO)”*. Por este motivo, en la Resolución 28616 también se declara que el interesado *“no queda habilitado para llevar a cabo la actuación pretendida de instalación de placas solares fotovoltaicas en la cubierta del edificio con potencia instalada de 3KWP”*.
5. El Texto Refundido revisado del PGMO de Cartagena fue objeto de aprobación inicial con fecha 27 de junio de 2024² publicada en el Boletín Oficial de la Región de Murcia (BORM) número 168 de 20 de julio de 2024³.
6. Y en la norma 1.1.15.7 del anejo 8 de la Revisión del Plan General Municipal de Ordenación (PGMO) de Cartagena⁴ relativa a las *“instalaciones de placas solares fotovoltaicas”* se permite la instalación de sistemas de captación de energía solar fotovoltaica en suelo urbano ordenado, en parcelas de cualquier uso característico, bien asociadas a la edificación, sobre cubierta o en espacio libre de parcela. En este último caso la instalación no superará la altura máxima fijada por las normas para los vallados entre parcelas. Las placas solares en cubierta de la edificación se realizarán:
 - Si se trata de una cubierta inclinada se colocarán coplanares con la misma.
 - Si se trata de una cubierta plana se colocarán separadas 3 metros de fachada o fachadas, con una altura máxima de 1,50 metros medida desde la parte superior del forjado y dentro de un plano de 45º formado por la parte superior del forjado y la fachada o fachadas.
7. Es, precisamente, la separación obligatoria (“retranqueo”) de 3 metros de las placas solares respecto de la fachada o fachadas la cuestión discutida por el reclamante. En su escrito señala que la aplicación literal del apartado 1.1.15.7 del Anejo 8 del PGMO en lo referente al retranqueo a fachada de 3 metros limita la instalación de placas a un máximo de solo dos unidades. Dos unidades que, además, al estar separadas tan solo en 1,17 metros, provocaría sombras en el

¹ Expediente: DTO NO HABILITACION (DRUB2024/001257) - SEGRA 493160.

² <https://urbanismo.cartagena.es/urbanismo/RPG2>.

³ Páginas 21970 y 21971 (<https://www.borm.es/#/home/anuncio/20-07-2024/3785>).

⁴ Véase anejo 8 dentro del documento D2 (Normativa y fichas) del Texto Refundido del PGMO de Cartagena (<https://urbanismo.cartagena.es/urbanismo/RPG2>).

periodo invernal que reduciría drásticamente la producción eléctrica durante esta época del año.

8. El reclamante considera que la denegación resulta contraria a los artículos 5, 7 y 9 de la LGUM, contraviniendo también la normativa sectorial aplicable en materia de fomento de energías renovables y, en particular, el Reglamento (UE) 2022/2577 de 22 de diciembre de 2022⁵.

3. ANÁLISIS DE LA COMPATIBILIDAD CON LA LIBERTAD DE CIRCULACIÓN O ESTABLECIMIENTO

3.1. Inclusión de la actividad en el ámbito de la LGUM

9. La actividad económica consistente en la instalación de placas solares fotovoltaicas está incluida en el ámbito del artículo 2 LGUM pues supone la ordenación de medios por cuenta propia con la finalidad de prestar un servicio en condiciones de mercado.
10. Así se consideró, entre otros, en los anteriores informes de esta Comisión UM/056/22 de 13 de julio de 2022⁶ y UM/052/23 de 03 de octubre de 2023⁷.

3.2. Valoración sobre la compatibilidad de la actividad administrativa con la libertad de establecimiento o circulación

11. El autoconsumo de energía eléctrica se regula en el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, por el que se establecen las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. Dicha regulación se efectúa de acuerdo con el régimen introducido por el Real Decreto-Ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, por el que se modificó el art. 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, eximiéndose a las instalaciones de autoconsumo sin excedentes para las que el consumidor asociado ya disponga de permiso de acceso y conexión para consumo, de la necesidad de la obtención de los permisos de acceso y conexión de las instalaciones de generación. Asimismo, la energía auto consumida de origen renovable, cogeneración o residuos, está exenta de todo tipo de cargos y peajes.

⁵ Enlace:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A02022R2577-20240701&qid=1738245675659>.

⁶ Enlace: <https://www.cnmc.es/ca/node/396026>.

⁷ <https://www.cnmc.es/expedientes/um05223>.

12. Junto al nuevo régimen liberalizador del autoconsumo en la regulación sectorial energética (eléctrica), diversas Comunidades Autónomas también han liberalizado su regulación urbanística en relación con la instalación de paneles solares en viviendas, sustituyendo la exigencia de autorización administrativa previa por la declaración responsable o comunicación previa. Entre ellas, Extremadura⁸, Castilla-La Mancha⁹, Catalunya¹⁰, Illes Balears¹¹, Comunitat Valenciana¹² y la propia Región de Murcia¹³. Concretamente, en el caso murciano, el artículo 264.2.g) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (LOTURM) prevé la aplicación de la declaración responsable, en materia de urbanismo, a la “instalación de redes energéticas y de comunicaciones, lo que incluye instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo en edificaciones o construcciones, salvo que supongan un impacto en el patrimonio histórico”.
13. En el anterior informe UM/056/22 de 13 de julio de 2022¹⁴ se señaló que las restricciones y prohibiciones urbanísticas establecidas por las entidades locales a las instalaciones de placas solares fotovoltaicas para autoconsumo estaban basadas en una razón imperiosa de interés general del artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre en relación con el artículo 5 LGUM consistente en la “protección del entorno urbano”. Esta razón imperiosa de interés general ha sido reconocida y aplicada, entre otras, en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 22 de septiembre de 2020 (asunto C-724/18 y C-727/18¹⁵).
14. La Resolución número 28616 de 27 de diciembre de 2024¹⁶ se limita a indicar que no se cumplen los requisitos establecidos en la normativa vigente para llevar a cabo la actuación declarada. En concreto, se refiere al retranqueo mínimo de

⁸ Ley [11/2018](#), de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

⁹ Ley [1/2021](#), de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas.

¹⁰ Decreto-ley [16/2019](#), de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables.

¹¹ Ley [12/2017](#), de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears.

¹² Artículo 14.7 del Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto.

¹³ Artículo 264.2.g) de la Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

¹⁴ Enlace: <https://www.cnmc.es/ca/node/396026>.

¹⁵ Apartado 67: *En efecto, el artículo 4, punto 8, de la Directiva 2006/123 establece que las razones imperiosas de **interés general** que los Estados miembros pueden invocar son aquellas reconocidas como tales por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que incluyen, en particular, las justificaciones relativas a la **protección del entorno urbano** (sentencia de 30 de enero de 2018, X y Visser, C-360/15 y C-31/16, EU:C:2018:44, apartado 135), así como objetivos de política social.*

¹⁶ Expediente: DTO NO HABILITACION (DRUB2024/001257) - SEGRA 493160.

3 m previsto en la norma 1.1.15.7 del anejo 8 de la Revisión del Plan General Municipal de Ordenación.

15. Este requisito deriva del planeamiento y no del acto de ejecución que es objeto de esta reclamación. Todo ello sin perjuicio de que, a tenor de la doctrina de este Consejo citada en este informe, cualquier limitación de la actividad económica deba estar motivada y ser proporcionada sobre la base de una razón imperiosa de interés general.