

MUNICIPIOS Y COMPETENCIA: LAS DIFICULTADES AL DESPLIEGUE DE INSTALACIONES DE ENERGÍAS RENOVABLES EN EL ÁMBITO LOCAL

Documento de trabajo

El presente documento de trabajo ha sido preparado por el Departamento de Promoción de la Competencia de la CNMC, como parte de la iniciativa Municipios y Competencia, con el objeto de recabar las opiniones de los agentes interesados en el marco de una consulta pública. Las valoraciones contenidas en el documento son preliminares y no supone toma de posición por parte de la CNMC.

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. LA TRAMITACIÓN DE PERMISOS Y AUTORIZACIONES	5
2.1. Tramitación de instalaciones de infraestructuras de energía renovable en suelo	6
2.1.1. Fase preliminar.	6
2.1.2. Fase de promoción y desarrollo	6
2.1.3. Fase de explotación	9
2.2. Instalación de módulos de autoconsumo	10
3. OBSTÁCULOS LOCALES AL DESPLIEGUE DE ENERGÍA RENOVABLE	13
3.1. Instalación de proyectos en suelo	13
3.2. Instalación de módulos de autoconsumo	15
4. POSIBLES ACCIONES	18
4.1. Reducir las asimetrías de información y los costes de búsqueda	18
4.1.1. Crear un punto único de información a nivel estatal	18
4.1.2. Determinar una zonificación preferente	19
4.1.3. Establecer criterios consistentes y consensuados	21
4.1.4. Acotar los aspectos objeto de valoración en cada consulta	22
4.1.5. Evitar acudir a la suspensión cautelar de licencias cuando sea posible	23
4.1.6. Identificar restrictivamente las zonas prohibidas a la instalación de paneles solares en edificios	23
4.1.7. Clarificar los requisitos para las instalaciones de autoconsumo	23

4.2. Reforzar las estructuras institucionales para agilizar la tramitación.....	24
4.2.1. Crear estructuras colaborativas entre entes locales para la tramitación de los proyectos.....	25
4.2.2. Evitar duplicidad de trámites y favorecer la tramitación simultánea.....	25
4.2.3. Reemplazar autorizaciones por declaraciones responsables en autoconsumo	26
4.3. Atenuar las externalidades locales	26
4.3.1. Establecer beneficios directos para las comunidades locales	28
4.3.2. Establecer medidas de apoyo público para favorecer la transición económica y laboral de las comunidades locales	29
ANEXO I. Principales normas de aplicación	30
ANEXO II. Objetivos internacionales y nacionales relativos a la implantación de energías renovables	34

1. INTRODUCCIÓN

La apuesta europea por las renovables y los compromisos adquiridos por España para los próximos años suponen importantes retos administrativos, económicos, culturales y sociales. El rápido despliegue de las energías renovables puede ayudar a combatir la crisis energética actual y es una prioridad de política pública tanto a nivel europeo como nacional. La aceleración necesaria debe conjugarse con las consideraciones ambientales y sociales del entorno y con el respeto de los derechos de todos los interesados. Ello supone la existencia de diferentes formas de intervención y control por parte de las administraciones públicas que, si no se diseñan y ejecutan adecuadamente, pueden lastrar la consecución de los objetivos señalados.

La CNMC tiene entre sus objetivos la defensa y promoción de la competencia efectiva y el buen funcionamiento de todos los mercados y sectores económicos. En 2021, inició un proyecto denominado “[Municipios y Competencia](#)”, en colaboración con varias autoridades autonómicas de la competencia, que tiene como objetivo mejorar la calidad de la intervención local de manera consistente con la competencia en los mercados. El proyecto pivota sobre el concepto de “historias”, que permiten centrar la atención en ámbitos concretos donde confluyen la competencia y la intervención municipal. Hasta el momento, se han desarrollado historias sobre la regulación de la actividad de [vehículo compartido](#), las [prórrogas de las concesiones](#) de servicios municipales, la regulación de los [servicios funerarios](#) y los [contratos menores](#).

En este contexto, la CNMC ha decidido impulsar una historia sobre las dificultades al despliegue de infraestructuras de generación de electricidad a partir de fuentes renovables en el ámbito local. Este documento de trabajo pretende **orientar la consulta pública** que se lanza.

En la investigación preliminar, los agentes consultados han trasladado que el despliegue de instalaciones de producción de energía renovable a la velocidad requerida por los objetivos públicos se enfrenta a **tres grandes cuellos de botella principales**: 1) retrasos y otras dificultades acaecidas en la conexión con las redes de transporte para el vertido de la energía producida, 2) retrasos y dificultades de tramitación de los permisos ante las administraciones públicas de ámbito estatal y autonómico, y 3) retrasos y dificultades derivados de la intervención de las administraciones públicas del ámbito local.

El presente documento se centra exclusivamente en el tercer bloque de dificultades. Sin obviar la importancia de los procesos de obtención de los correspondientes permisos y autorizaciones de otras autoridades públicas (estatales, autonómicas), se ha elegido **centrar el documento en los obstáculos que pueden aparecer en el despliegue de instalaciones de origen renovable derivados de los procesos de autorización y consulta de las entidades locales**, dado el papel principal de estas en el proyecto Municipios y Competencia.

Para la elaboración de este documento de trabajo, el Departamento de Promoción de la Competencia de la CNMC ha llevado a cabo un análisis de la regulación e intervención pública a todos los niveles: estatal, autonómico y local, y ha mantenido diferentes reuniones con agentes relevantes: administraciones públicas, asociaciones ciudadanas, asociaciones empresariales y operadores. Las valoraciones preliminares recogidas en este documento se basan en estos análisis y contactos iniciales y se someten a consulta pública para conocer la opinión de todos los posibles interesados.

El documento se estructura del siguiente modo. En primer lugar, resume la tramitación para obtener los permisos y autorizaciones necesarios para instalar infraestructuras de generación de energía renovable (tanto instalaciones en suelo como autoconsumo), a continuación, enumera los obstáculos detectados, haciendo hincapié en los que proceden del ámbito local y, por último, plantea unas posibles acciones de mejora¹. Complementan el documento dos anexos que contienen la principal normativa aplicable y los objetivos de implantación de energías renovables tanto internacionales como nacionales.

¹ Este documento se centra en las instalaciones en suelo desarrolladas a mediana y gran escala (*utility scale*) y al autoconsumo integrado en edificios (por tratarse de la opción mayoritaria, que no exclusiva).

2. LA TRAMITACIÓN DE PERMISOS Y AUTORIZACIONES

La construcción de una instalación de energía renovable implica la obtención de licencias, permisos y autorizaciones de las diversas administraciones públicas (la normativa más relevante se describe en el **Anexo I**). Se realiza a continuación una exposición de los principales trámites administrativos a los que deben someterse las **instalaciones en suelo** (solar fotovoltaica y eólica terrestre) y los **módulos de autoconsumo en edificios**.

La tramitación de estas solicitudes conlleva, por un lado, la necesidad de obtener permisos de acceso y conexión a la red y, por otro, la obtención de diversas autorizaciones administrativas.

Por lo que se refiere los permisos de acceso y conexión a la red, deben ser tramitados ante los operadores pertinentes (Red Eléctrica Española y distribuidoras), ámbito que no es objeto de análisis en este documento.

Por lo que se refiere a las autorizaciones administrativas, la **competencia para autorizar** las instalaciones eléctricas de generación de potencia eléctrica instalada corresponde:

- ✓ a la **administración general del Estado**, cuando la potencia eléctrica instalada sea superior a 50 MW eléctricos, estén ubicadas en el mar territorial o excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma²;
- ✓ a la **comunidad autónoma** donde se ubique la instalación, en los casos restantes.

Por ello, es necesario hacer referencia a la tramitación estatal y autonómica para, de esta manera, **enmarcar la actuación de las entidades locales en el proceso**. La relevancia de la administración local deriva fundamentalmente de la tramitación de las licencias urbanísticas y de su participación en los trámites de información de las diferentes autorizaciones administrativas anteriormente señaladas.

² Artículo 53 Ley del Sector Eléctrico y artículo 113 RD 1955/2000. En concreto, la competencia será ejercida por la Dirección General de Política Energética y Minas

2.1. Tramitación de instalaciones de infraestructuras de energía renovable en suelo

Desde la planificación hasta la puesta en marcha de la infraestructura, momento en el que puede verter energía en la red, se suceden numerosos trámites. Los principales se exponen a continuación.

2.1.1. Fase preliminar.

En el momento de planificación del proyecto, el promotor realiza un análisis de viabilidad previa, tanto de la conexión a la red como del terreno. Para comprobar este segundo aspecto, es muy habitual que se solicite al ayuntamiento un informe de compatibilidad o viabilidad urbanística para conocer si hay algún impedimento urbanístico evidente que recomiende no comenzar el proyecto³.

2.1.2. Fase de promoción y desarrollo

El promotor redacta un proyecto básico para iniciar los diferentes trámites:

- Permisos de acceso y conexión a la red⁴. Debe realizar una solicitud de acceso para asegurarse un punto de conexión a la red eléctrica. A diferencia del resto de permisos, en este caso se realiza la solicitud ante las empresas responsables de la red: si se va a utilizar la red de transporte (será siempre el caso de los proyectos de mayor envergadura) el responsable es Red Eléctrica; en el caso de utilizar la red de distribución, será la empresa distribuidora⁵.

³ La solicitud de este informe no es un trámite preceptivo, pero se hace en la gran mayoría de los proyectos, sobre todo en los de gran tamaño. Se prevé en algunas ordenanzas municipales, por ejemplo en Madrid, [en la Ordenanza de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas](#); en Santa Cruz de Tenerife, en la [Ordenanza Municipal reguladora de los regímenes de intervención en materia urbanística, licencias y comunicaciones previas](#).

⁴ Aunque no son objeto de análisis en este documento, en el proceso de tramitación se han detectado también obstáculos derivados de conductas empresariales ([conflictos de acceso](#))

⁵ El permiso de acceso otorga el uso de la red a la que se conecta la instalación, valora la existencia de capacidad de acceso (afecta a la integridad del sistema). El permiso de conexión evalúa las condiciones técnicas, de seguridad y viabilidad de conexión en el punto concreto solicitado.

Obtenido el permiso de acceso, puede continuar el proceso, para lo que se solicitan las pertinentes autorizaciones:

- Autorización administrativa previa (AAP) y evaluación de impacto ambiental (EvIA): se refiere al anteproyecto de la instalación y se tramitará junto con el estudio de impacto ambiental cuando éste sea necesario⁶. La administración competente para su tramitación publica el proyecto en los diferentes boletines oficiales (estatal, autonómico, tablón de edictos, 20-30 días) y solicita información al resto de administraciones y organismos o entidades potencialmente afectados, entre ellos el ayuntamiento, para que se pronuncie sobre los aspectos técnicos y ambientales del proyecto en el ámbito de sus competencias. En la mayoría de los municipios, la normativa considera preceptivo este informe del ayuntamiento.

Hasta este momento, el plazo medio estimado por los operadores es de 6 meses.

La EvIA abarca muchos aspectos, para lo que el órgano responsable de la tramitación recaba informes internos de las diferentes unidades del órgano ambiental (sobre afectación a flora, fauna, bosques, etc.), y podrá requerir información al ayuntamiento. Con esta información, emite la declaración de impacto ambiental (DIA)⁷. Según la información trasladada por los operadores consultados, el plazo medio desde la obtención de la DIA hasta la obtención de la AAP es de 5-6 meses (y puede prolongarse hasta más de un año). Para intentar agilizar el proceso, el promotor puede solicitar la autorización administrativa de construcción (AAC) con una DIA “condicionada”⁸. Ello permite continuar la tramitación, pero en la práctica no suele reducir plazos pues el órgano competente publica de nuevo el proyecto por considerarlo una novación, y se consulta de nuevo al ayuntamiento (tiempo medio: 2-3 meses).

Adicionalmente, en caso de que sean precisas expropiaciones forzosas, se solicita la declaración de utilidad pública (DUP) al órgano competente (estatal o autonómico)⁹. Se procede al trámite de información pública en los boletines

⁶ Ver el Anexo I de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

⁷ Antes de su emisión se puede elevar a la Comisión provincial de medioambiente y a la consejería de medioambiente de la CCAA.

⁸ Sucede cuando la DIA incluye algún requisito que debe cumplirse para poder continuar con el proyecto (por ejemplo, soterrar una línea).

⁹ En proyectos de menor tamaño puede solicitarse a la vez AAP, DIA, AAC y DUP, pero normalmente no es sencillo hacerlo en proyectos de mayor envergadura. El artículo 52 de la

oficiales correspondientes y el tablón de edictos, se reciben alegaciones de particulares, en su caso, y se realizan los trámites necesarios para ejecutar las expropiaciones.

- Autorización administrativa de construcción (AAC)¹⁰. El promotor modifica el proyecto según las especificaciones solicitadas y procede a solicitar la AAC, que se refiere al proyecto concreto de ejecución de la instalación y permite a su titular su construcción o establecimiento. El órgano responsable (estatal o autonómico según la capacidad) somete de nuevo a consulta de las diferentes administraciones y organismos el proyecto modificado, incluido el ayuntamiento afectado. Posteriormente, el promotor debe solicitar informes sectoriales, que son preceptivos, dirigiéndose a cada una de las administraciones y organismos que puedan verse afectados (ej. Confederación Hidrográfica, DG Carreteras, vías pecuarias), pudiendo estos organismos consultar de nuevo al ayuntamiento.
- Licencia de obras (con posible modificación de uso del suelo). A continuación, comienzan los trámites urbanísticos, competencia del ayuntamiento. El promotor presenta el proyecto detallado para obtener la licencia de obras y, en su caso, modificación de uso del suelo¹¹. La licencia de obras precisa de un informe del técnico municipal y un informe jurídico del secretario municipal¹². Se procede a la publicación en los boletines correspondientes (provincial, tablón de edictos) y se remite a la sección de urbanismo de la

Ley del Sector Eléctrico declara de utilidad pública "*las instalaciones de generación, transporte y distribución de energía eléctrica a los efectos de expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso*" (precepto que es reiterado en el artículo 140 del Real Decreto 1955/2000). La declaración de utilidad pública corresponde solicitarla a la empresa interesada.

¹⁰ Las solicitudes de autorización administrativa y aprobación de construcción podrán efectuarse de manera consecutiva, coetánea o conjunta. Además, las instalaciones de producción de energía eléctrica con potencia instalada de hasta 500 kW quedan excluidas de ambas autorizaciones (artículo 115 RD 1955/2000).

¹¹ Las instalaciones de generación eléctrica mediante energía de origen renovable son obras privadas declaradas de utilidad pública que están sujetas a licencia urbanística (artículo 54 LSE). Generalmente se implantan en suelo no urbanizable y, al tener carácter industrial, deben someterse a la autorización especial en suelo no urbanizable.

¹² Cuando es necesario, puede apoyarse en la Diputación.

provincia para que, en su caso, resuelva sobre el cambio de uso del suelo. Con ello, el ayuntamiento resolverá sobre la licencia de obras.

En este punto, el promotor puede iniciar la construcción de la instalación y el proyecto pasa a la fase siguiente.

2.1.3. Fase de explotación

Una vez construida la infraestructura es necesario obtener los siguientes permisos:

- Autorización de explotación (AE). Es la requerida para poner en tensión las instalaciones y proceder a su explotación. Es necesario obtener el acta de puesta en servicio del órgano competente (estatal o autonómico), para lo que es necesario firmar un contrato técnico de acceso (CTA) con el titular de la red (Red Eléctrica si se conecta a la red de transporte o la distribuidora que corresponda en la zona donde se ubique la planta, en el caso de conexión a la red de distribución). La autorización de explotación permite cancelar la garantía económica inicial depositada por el promotor y obtener la garantía definitiva (para el posterior desmantelamiento de la instalación).
- Licencia de inicio de actividad. El titular de la instalación deberá presentar ante el ayuntamiento la solicitud de licencia de inicio de actividad acompañada de la documentación que acredite que las obras e instalaciones se han ejecutado de acuerdo con lo establecido en las diversas autorizaciones.

En este proceso de tramitación, se deben abonar diversas tasas e impuestos: ICIO, IBI, IAE, posible ocupación del dominio público, posible prestación patrimonial por usos en suelo no urbanizable, tasa de tramitación de licencia (que según la normativa puede ser un porcentaje del presupuesto de ejecución material o un valor fijo)¹³.

¹³ Las instalaciones de generación de electricidad procedente de fuentes de energía renovables están sujetas al ICIO pues son instalaciones y obras sujetas a licencia urbanística que tienen que otorgar los Ayuntamientos (artículo 100.1 Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). Además, se ha determinado (sentencia del TS 30 mayo 2007) que los parques eólicos son BICES (bienes inmuebles de características especiales) por lo que están sujetos al pago del IBI (artículo 61.1 TRLRHL y 8.1 RD Legislativo 1/2004 Ley del Catastro Inmobiliario). El pago del IAE (artículo 78 TRLRHL) porque la electricidad producida mediante fuentes de energía renovable es destinada a la venta. Según el documento de UNEF, [Guía](#)

2.2. Instalación de módulos de autoconsumo

Los módulos de autoconsumo son instalaciones energéticas renovables particulares de pequeña escala mediante las cuales el propietario o los propietarios pueden generar energía limpia para consumo propio (y vertido a la red de los excedentes, en su caso). Estas instalaciones pueden ser de diversas fuentes energéticas, pero las más habituales son las placas fotovoltaicas.

Todos los permisos o autorizaciones deben presentarse ante el órgano municipal, a excepción de la tramitación de la inscripción ante el Registro Administrativo de Autoconsumo del MITERD¹⁴.

Los permisos necesarios para estas instalaciones son los siguientes¹⁵:

- Autorizaciones administrativas. En las instalaciones de autoconsumo, se precisarían las mismas autorizaciones que para las instalaciones en suelo según la LSE (autorización administrativa previa, autorización administrativa de construcción y autorización de explotación). Sin embargo, están eximidas de este las instalaciones de producción de energía eléctrica con potencial nominal no superior a 100 kW conectadas directamente a una red de tensión no superior a 1 kV¹⁶. Estas condiciones son normalmente cumplidas por la gran mayoría de las instalaciones de autoconsumo. Respecto a los trámites medioambientales, a diferencia de los proyectos en planta, la DIA no es necesaria para la práctica totalidad de las instalaciones de autoconsumo¹⁷.

[de mejores prácticas para el desarrollo de plantas solares](#), las plantas generan ingresos fiscales a las entidades municipales de aproximadamente 300 mil euros al año para una planta de 100 MW.

¹⁴ Según el [Real Decreto 244/2019](#) por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica “Este registro de ámbito estatal tendrá fines estadísticos para poder evaluar si se está logrando la implantación deseada, analizar los impactos en el sistema y para poder computar los efectos de una generación renovable en los planes integrados de energía y clima. Se nutrirá de la información recibida de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla”.

¹⁵ Para más detalle, véase la [Guía orientaciones a los municipios para el fomento del autoconsumo](#), IDAE – UNEF.

¹⁶ RD 1955/2000 y RD 1699/2011.

¹⁷ Según la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, Anexo 1, Grupo 3. Industria energética, quedan obligadas las plantas fotovoltaicas destinadas a la venta de energía eléctrica que

- Permiso de acceso y conexión. Al igual que en el caso de los proyectos en planta, con este trámite se obtienen las condiciones en las que dicho acceso es posible y cómo y dónde deberá realizarse la conexión, así como la potencia que será posible conectar¹⁸. Este trámite incluye la presentación de garantías económicas por una cuantía equivalente a 40 €/kW de potencia que se solicita ante el órgano competente para otorgar la autorización de la instalación¹⁹.
- Reglamentos técnicos y registro de autoconsumo. Las instalaciones de autoconsumo conectadas a las redes de baja tensión contarán con un Certificado de Instalación eléctrica (CIE) firmado por una empresa instaladora habilitada y con la confirmación de la comunidad autónoma de estar en conformidad con el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión (REBT)²⁰.
- Inscripción en el Registro de autoconsumo. De acuerdo con el RD 244/2019, todas las instalaciones de autoconsumo deben estar registradas en el Registro Administrativo de Autoconsumo. Constituye el último trámite en la legalización de una instalación de autoconsumo y se

ocupen más de 100 Ha de superficie y que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes. Por tanto, quedan exentas de evaluación ambiental casi la totalidad de las instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo, ya que excluye todas las instalaciones de autoconsumo que se encuentren en tejados o cubiertas de edificios existentes, y todas las que estando ubicadas sobre suelo ocupen menos de 100 Ha.

- ¹⁸ En función de su naturaleza (la potencia que generen, si producen excedentes de energía y si son una instalación individual o colectiva), necesitarán de permisos de acceso a la red eléctrica o no. Según el artículo 17 del [Real Decreto 1183/2020](#), estarán exentas de obtener permisos de acceso y de conexión las instalaciones de generación de los consumidores acogidos a la modalidad de autoconsumo sin excedentes y, en las modalidades de autoconsumo con excedentes, las instalaciones de producción de potencia igual o inferior a 15 kW, que se ubiquen en suelo urbanizado que cuente con las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística.
- ¹⁹ La finalidad de la garantía será la obtención de la autorización de explotación, y varía según la instalación. Están exentas del trámite y de presentar garantías las instalaciones de autoconsumo SIN excedentes y las instalaciones de autoconsumo CON excedentes de potencia ≤ 15 kW que se ubiquen en suelo urbanizado que cuente con las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística. El resto de las instalaciones de autoconsumo CON excedentes siempre que sean de potencia ≤ 100 kW, sí tendrán que realizar el trámite de acceso y conexión, pero no precisan aportar la garantía, salvo excepciones (art.7 del RD 413/2014).
- ²⁰ Para proyectos individuales de baja potencia fotovoltaica se podrá presentar de manera alternativa una Memoria Técnica de Diseño (MTD).

realiza ante el órgano de la comunidad autónoma, que después remitirá la información al MITECO.

- Licencia de obras. El requerimiento de una licencia municipal de obras para estas instalaciones se ha retirado en la mayoría de las comunidades autónomas pues, generalmente, por su sencillez técnica, no afectan a elementos estructurales del edificio²¹. Esta licencia, cuando no se ha eliminado, se ha sustituido por procedimientos de declaración responsable o comunicación previa.
- Otros posibles requisitos. Dependiendo de la comunidad autónoma y ayuntamiento, se puede exigir lo siguiente:
 - ✓ Requisitos de forma y condicionantes estéticos: por ejemplo, que las placas no sean reflectantes por motivos de seguridad aérea (para ello se debe adjuntar un certificado demostrando que no produce reflejos) o que sean de un color determinado.
 - ✓ Cumplimiento del Plan Urbanístico. No pueden instalarse módulos de autoconsumo en edificios con especial protección.
 - ✓ Tasa de residuos. En muchos municipios, es también necesario el pago de una tasa por generación de residuos de obras.

²¹ Sin embargo, se mantiene en Asturias, Cantabria, el País Vasco, La Rioja y Murcia.

3. OBSTÁCULOS LOCALES EN EL DESPLIEGUE DE ENERGÍA RENOVABLE

Los ambiciosos objetivos adoptados como compromisos por la Unión Europea y por España (pueden consultarse en el **Anexo II**) para incrementar masivamente la utilización de fuentes de energía renovable no han ido acompañados de un desarrollo normativo que clarifique la problemática de la planificación territorial que dicho despliegue plantea, como constatan diversos informes y normas a nivel europeo²².

Según la información trasladada por los operadores consultados, el plazo medio del proceso de tramitación administrativa para instalaciones en suelo en España es actualmente de 22 a 24 meses (y en ocasiones puede durar más del doble). Sin embargo, el plazo medio realmente necesario estimado para poner en marcha una instalación podría ser de 9 meses para plantas solares y 14 meses para un parque eólico. Por lo que se refiere a la instalación de placas de autoconsumo, su duración media es de 3 meses, a pesar de que, por ser una instalación sencilla, se podría realizar según los operadores en aproximadamente un mes.

Los principales obstáculos en el ámbito municipal identificados en el despliegue de instalaciones de energía renovable son los siguientes:

3.1. Instalación de proyectos en suelo

- Calificación del uso del suelo. En el ámbito urbanístico, el principal obstáculo se refiere a los requisitos relacionados con la calificación de uso del suelo. La

²² Véase el cuarto [Informe de situación en materia de energías renovables COM \(2019\) 225 final](#), punto 3.4. *Obstáculos administrativos*, donde se precisa que, en los últimos años (i) han aumentado los obstáculos relacionados con los procedimientos de construcción y planificación; (ii) en el sector eléctrico, el desarrollo hacia proyectos más grandes ha generado algunos obstáculos ya que tales proyectos conllevan requisitos adicionales en términos de ordenación territorial y medioambiental. También en el [Informe 08/2019 del Tribunal de Cuentas Europeo](#) “Energía eólica y solar para generar electricidad: es necesario adoptar medidas significativas para que la UE alcance sus objetivos, 2019”, se indica que diversas limitaciones retrasan las inversiones en esas energías, y en concreto alude al hecho de que las normas sobre ordenación territorial limitan el desarrollo de instalaciones eólicas en dos de los Estados miembros examinados. Por su parte, la [Directiva \(UE\) 2018/2001 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables](#), indica en su Considerando 50 lo siguiente: “Ha quedado patente que la falta de normas transparentes y de coordinación entre los diferentes organismos de autorización dificulta el despliegue de las energías procedentes de fuentes renovables”.

necesidad de ubicar las instalaciones fotovoltaicas en grandes superficies de terreno y con un tendido eléctrico próximo para evacuar la energía generada a la red provoca que el lugar propicio para su instalación sea el suelo rústico²³. Sin embargo, la mayoría de las legislaciones autonómicas no prevén expresamente estas instalaciones como uno de los usos permitidos en el suelo rural, por lo que es preciso solicitar una autorización de uso excepcional del suelo rústico previa al otorgamiento de la licencia de obras.

La problemática derivada de la modificación de calificación del suelo es uno de los principales obstáculos identificados por los operadores. Además, a veces se añaden otros requisitos urbanísticos que, en ocasiones, pueden dificultar enormemente el proyecto²⁴. Estos trámites urbanísticos pueden prolongarse entre 6 – 12 meses, según estimación de los operadores, e incluso superar el año.

- Duplicidad de trámites. En numerosas ocasiones se repite el trámite de información pública al mismo organismo, para informar sobre alguna modificación no sustancial en el mismo, o para pronunciarse sobre alguna afección mínima detectada.

Un ejemplo en el caso de los ayuntamientos es la duplicidad de información que puede tener lugar en el momento previo a la autorización de construcción (AAC): el ayuntamiento es consultado por el órgano competente y, en el mismo punto del proyecto, puede volver a ser consultado por los diferentes organismos (confederaciones hidrográficas, DG Carreteras, etc.) que han sido consultados por el promotor.

- Excesiva discrecionalidad en algunos de los aspectos susceptibles de informe. Por ejemplo, en aspectos medioambientales, los organismos consultados deben evaluar el grado de afectación de los proyectos a los

²³ Suelo “rural”, “agrícola” o “no urbanizable”, según las denominaciones que cada comunidad autónoma ha dado a este tipo de suelo. La denominación de la autorización varía también de unas comunidades a otras. En la Comunidad Valenciana se denomina “declaración de interés comunitario”, mientras que en Murcia y Castilla y León se denomina “autorización de uso excepcional”. En Castilla-La Mancha y Extremadura se denomina “calificación urbanística”.

²⁴ Problemática más frecuente en proyectos de energía eólica que en los de solar fotovoltaica: imposibilidad de ampliar caminos para el paso de camiones con palas, peso máximo permitido, obligación de soterrar líneas.

bienes y derechos de los que son titulares, existiendo una excesiva amplitud a la hora de valorar las ventajas e inconvenientes de cada proyecto.

- Variedad de impuestos y tasas. La dispersión de normas fiscales en los diferentes municipios complica la tramitación (encarece el proyecto y, además, dificulta la gestión) pues el operador debe conocer y afrontar diferentes figuras fiscales aplicables en cada comunidad autónoma y municipio.
- Inadecuación de solicitudes. Muchas de las solicitudes presentan proyectos que no están suficientemente maduros o que son inviables económica o medioambientalmente, colapsando las vías administrativas e impidiendo la materialización de proyectos viables.
- Falta de recursos de las administraciones públicas. Las administraciones públicas no han podido ajustar proporcionalmente los recursos humanos al volumen de proyectos recibidos ni al conocimiento técnico exigible, con el inevitable impacto en los tiempos de tramitación (sobre todo en municipios pequeños).
- Retraso en la digitalización. Numerosos ayuntamientos no disponen de sede electrónica, y cuando existe no siempre funciona correctamente. En ocasiones, no se acepta la representación y es el promotor quien debe ocuparse personalmente de los trámites, lo que ralentiza las comunicaciones.

3.2. Instalación de módulos de autoconsumo

La instalación de módulos de autoconsumo se enfrenta a las siguientes posibles barreras, principalmente derivadas de la equiparación que, en muchas ocasiones, se realiza entre estas instalaciones y las de suelo, lo que lleva a asimetrías de interpretación de la normativa por parte de los agentes locales:

- Requerimiento de una autorización o licencia de obra que podría ser innecesaria, limitando o retrasando el proyecto²⁵. En catorce comunidades autónomas se ha sustituido dicha autorización por declaraciones responsables, pero en muchos municipios todavía se solicitan autorizaciones.

²⁵ En algunos ayuntamientos se considera obra mayor, con la consiguiente necesidad de cálculo de estructura, mientras en otros es obra menor.

- Requerimiento asimétrico de documentación relativa al acceso y conexión. El tipo de documentación puede variar según la distribuidora y, en ocasiones, en una misma distribuidora varía según la zona, lo que complica a los promotores la preparación de la documentación necesaria y prolonga el proceso.
- Falta de información clara sobre edificios protegidos. Muchas ordenanzas municipales y normas autonómicas plantean limitaciones a la instalación de paneles de autoconsumo en edificios catalogados patrimonio histórico, por lo que un operador puede iniciar los trámites para instalar placas de autoconsumo y, posteriormente, no poder llevarlo a cabo. Por norma general, no existe una zonificación clara de edificios protegidos, por lo que no es posible conocer ex ante este dato tan condicionante del proyecto.
- Condicionamientos estéticos no siempre justificados por la normativa²⁶ que pueden exigir, entre otros: placas no visibles desde la calle, certificación que ratifique que los módulos no producen reflejos o exigencia de un color determinado de las placas, sin la pertinente justificación.
- Ineficiente funcionamiento de la sede electrónica de los ayuntamientos, unido a la negativa de algunos de ellos a aceptar la representación del promotor (artículo 5.4 Ley 39/2015). Ello retrasa la instalación de los módulos, ya que los operadores podrían llevar a cabo la tramitación administrativa asumiendo la representación, de forma que no impacte dicha carga en la comunidad de vecinos que decida la instalación.
- Diferente exigencia de tasas y fianzas: algunos operadores han cuestionado la diferente exigencia de tributos locales entre municipios ante un mismo hecho, como por ejemplo, la tasa por gestor de residuos autorizado (algunos entes locales exigen esta tasa por considerar que la instalación de las paneles generara residuos comparables a los de una obra en una vivienda),

²⁶ Todo ello sin perjuicio de que en algunas ocasiones estos condicionantes estén justificados por la normativa urbanística local. Recientemente, esta Comisión se ha pronunciado al respecto de los condicionamientos estéticos en el expediente [UM/056/22 Instalación solar fotovoltaica vivienda Ontiyent](#). En él se consideraba que la denegación de una autorización para realizar las obras de una instalación solar fotovoltaica en una vivienda situada dentro de una zona de especial protección dentro del término municipal, si bien constituye una restricción de acceso y ejercicio de la actividad económica en el sentido del art. 5 LGUM, estaría justificada por una razón imperiosa de interés general consistente en “la protección del entorno urbano”, al prohibirse en el PGOU del municipio.

fianzas por posibles desperfectos a la vía pública, ICIO y tasa urbanística (por considerarse obra mayor) o tasa por panel instalado en algunos ayuntamientos, sin definición clara del hecho imponible.

4. POSIBLES ACCIONES

A continuación, se plantean posibles áreas de acción para que la intervención del conjunto de administraciones públicas implicadas y, de forma especial, los entes locales, concilie mejor la aceleración de los objetivos de transición ecológica con los intereses públicos presentes en la esfera municipal.

Estas acciones se establecen en torno a tres palancas, y las acciones que se plantean abarcan tanto las dificultades para las instalaciones en suelo como para autoconsumo:

4.1. Reducir las asimetrías de información y los costes de búsqueda

La disparidad de regulaciones, criterios interpretativos y procedimientos entre municipios genera costes significativos para los inversores y promotores, que deben dedicar importantes recursos y tiempo a localizar las zonas que mejor se adaptan a las características de sus proyectos. La mejora de los mecanismos de información y la reducción de las diferencias interpretativas y normativas podrían ayudar a reducir estos costes.

4.1.1. Crear un punto único de información a nivel estatal

Facilitar la existencia de un punto único de información a nivel estatal permitiría a los agentes consultar la disponibilidad de suelo apto para sus proyectos y comparar fácilmente la normativa aplicable en los distintos territorios, los distintos trámites o el estado de tramitación de los proyectos²⁷. El punto único podría dar acceso a información sobre²⁸:

- Los proyectos aprobados en cada municipio, con detalle de sus principales características y estado de desarrollo.

²⁷ Un posible modelo sería la [web sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#) donde se encuentra centralizada la información relevante relativa a convocatorias de licitaciones, ayudas y subvenciones, tanto de competencia estatal como autonómica.

²⁸ Además de esta información, se podría plantear su integración con otra información relevante para las decisiones de instalación de generación, como el estado de capacidad de la red.

- La disponibilidad de suelo para nuevos proyectos en cada municipio. Dentro del suelo disponible, la zonificación considerada preferente de acuerdo con los criterios anteriormente definidos en cada municipio.
- Los plazos medios de resolución de las autorizaciones en cada municipio.
- El estado de tramitación de las solicitudes ya presentadas en cada municipio.
- La posibilidad de realizar la tramitación digital completa de los proyectos²⁹.
- El grado de cumplimiento actualizado de los objetivos públicos de implantación de energías renovables.
- Los impuestos y tasas aplicables a la instalación de infraestructuras renovables.
- Un repositorio de toda la información recogida en expedientes ya tramitados inicialmente (por ejemplo, los estudios medioambientales o urbanísticos vinculados a la zona), una vez salvados los aspectos de confidencialidad o de información comercialmente sensible.
- Los datos de contacto de los responsables de la tramitación en cada municipio.

Sin perjuicio de que la lógica del punto único sea estatal, es preciso que en su diseño, gobernanza y funcionamiento participen administraciones de todos los niveles (Estado, CCAA y entes locales). No excluye la posibilidad de que pueda coexistir con puntos únicos autonómicos, aunque en este caso es aconsejable asegurar la interconexión e interoperabilidad entre todos los puntos de acceso, así como evitar la creación de duplicidades a los entes locales (ejemplo: que tengan que registrar la misma información en dos “ventanillas” diferentes) y confusión a los operadores.

4.1.2. Determinar una zonificación preferente.

Predeterminar un **mapa** que muestre las zonas dentro del término municipal donde la instalación de infraestructuras de generación renovable tenga, a priori,

²⁹ A nivel local se han detectado problemas relativos a la representación del promotor del proyecto.

una escasa afectación urbanística (por ejemplo, suelo urbanizable sectorizado o programado³⁰).

Este mapa debería contener asimismo las zonas del término municipal donde la implantación de las infraestructuras de renovables sería preferente por su menor impacto en el medio ambiente, siempre atendiendo a los aspectos ambientales sobre los que informan las entidades locales cuando son consultadas al respecto.

A nivel estatal, se valoran positivamente diversas iniciativas del MITERD, como la planificación del transporte 2021-2026, con participación de las comunidades y ciudades autónomas y en cuyo desarrollo la CNMC participa activamente³¹. Tiene por objeto identificar las necesidades de modernización de las instalaciones existentes y de las nuevas infraestructuras para garantizar el suministro eléctrico (esta planificación lleva además asociada una Evaluación Ambiental Estratégica). También es relevante la zonificación ambiental del MITERD, que ofrece información sobre la sensibilidad ambiental de las diferentes zonas geográficas del país y aporta valiosa información *ex ante* a los promotores³². Aspectos que podrían ser considerados son la instalación en ecosistemas ya antropizados, en ecosistemas medioambientalmente degradados o la cercanía a los puntos de conexión a la red³³.

De acuerdo con la información suministrada por los diferentes instrumentos de planificación (respecto a la actividad de transporte, medioambiental y urbanística) los proyectos que eligieran estas zonas predeterminadas podrían

³⁰ Suelo urbanizable sectorizado o programado es el suelo urbanizable que el planeamiento municipal prevé ya con capacidad para transformarse y ser urbanizable a corto o medio plazo. Este tipo de terrenos debe poseer una vía de acceso rodado y acceso a suministro de agua, alcantarillado y electricidad.

³¹ [Plan de desarrollo de la Red de Transporte de Energía Eléctrica. Periodo 2021-2026.](#)

³² El MITERD ha creado un [mapa de sensibilidad ambiental](#) que establece cinco clases de afectación: máxima, muy alta, alta, moderada y baja, siendo en esta última donde es preferible instalar los proyectos. También algunas CCAA, como el [mapa de adecuación territorial](#) para la generación de energía solar de la Región de Murcia. Por otra parte, el reciente anteproyecto de Ley de Industria incluye la creación del Visualizador de Suelo Industrial que “*contendrá información sobre las zonas industriales, las infraestructuras de comunicaciones, digitales, energéticas y de ciencia e innovación, entre otras*”, con participación de las comunidades autónomas.

³³ La antropización es la transformación que ejerce el ser humano sobre el medio, ya sea sobre el biotopo o la biomasa.

gozar de una agilización de trámites administrativos, ayudas o incentivos fiscales, desarrollo de bancos de pruebas regulatorios que ejecuten proyectos piloto, etc.³⁴

Además, sería recomendable **replantear la normativa urbanística** para facilitar que uno de los usos permitidos en el suelo rural o no urbanizable sea el de instalación de infraestructuras de energías renovables³⁵. Con la situación actual, las normativas de las diferentes comunidades autónomas plantean la necesidad de solicitar una autorización especial para dicho uso con carácter previo al otorgamiento de la licencia de obras, retrasando previsiblemente el proyecto. En la medida en que este uso pudiera ser contemplado expresamente como un uso ordinario, y su autorización pudiera concederse de forma ágil sobre la base de una serie de elementos reglados, la tramitación del proyecto se podría acortar.

4.1.3. Establecer criterios consistentes y consensuados

Para lograr un mayor impacto de los beneficios de establecer la zonificación anteriormente descrita, sería recomendable el uso de criterios consistentes en todo el territorio que den mayor seguridad jurídica a los operadores, lo que aconsejaría que los criterios fueran objeto de coordinación o consenso por las entidades públicas a través de los cauces pertinentes³⁶. También sería deseable que los criterios fueran trasladados a la regulación sectorial, tanto medioambiental como urbanística.

³⁴ Por ejemplo, respecto a cuestiones medioambientales, una calificación favorable respecto a la sensibilidad ambiental de los proyectos debería llevar aparejada una agilización del análisis de su afección ambiental, uno de los trámites que más retrasos genera en el proceso para conseguir las autorizaciones necesarias para construir y explotar una instalación.

³⁵ La calificación del suelo hace referencia sobre todo a las posibilidades del mismo en cuanto a edificación. Así pues, cada clase de suelo (suelo urbano, urbanizable y no urbanizable) tendrá unos usos determinados. Puede haber usos generales del suelo (como infraestructuras o zonas verdes, sin especificar qué tipo de edificación tendrá lugar en ese suelo) y usos específicos del suelo (residencial, religioso, cultural o industrial, entre otros). Estos usos determinan el tipo de edificación que se llevará a cabo en el suelo en cuestión.

³⁶ El consenso es necesario pues, por ejemplo, el capítulo III del RDL 6/2022, de 29 de marzo, no es básico para las CCAA, como tampoco presenta vinculación para las CCAA el mapa de sensibilidad ambiental del MITERD. Un posible modelo a tener en cuenta podría ser el de la zonificación que se establece por las CCAA en relación con las zonas de gran afluencia turística a efectos del establecimiento de horarios comerciales.

En cualquier caso, estos criterios de tramitación agilizada no deberían conllevar la imposibilidad de implantación en otras zonas donde dichos criterios no estuvieran presentes, que deberían seguir pudiendo evaluarse caso por caso.

4.1.4. Acotar los aspectos objeto de valoración en cada consulta

Se distinguen fundamentalmente dos roles por parte de las administraciones públicas. Por un lado, cuando deben conceder una licencia a la instalación del proyecto y, por otro, cuando participan en el trámite de información de un procedimiento de autorización que lidera otra entidad pública.

La regulación puede dar pie a que los entes públicos se pronuncien sobre aspectos que presentan cierta falta de precisión en su objeto, principalmente cuando son consultados en el trámite de información a otras administraciones. En estos casos, los entes locales deben ser especialmente cuidadosos para informar sobre los aspectos concretos de la consulta. Una amplitud del ámbito de análisis puede llevar en algunos casos a pronunciamientos que podrían introducir obstáculos injustificados en la tramitación³⁷.

Debe recordarse que los procedimientos de autorización están sujetos a los principios de necesidad y proporcionalidad, debiendo identificarse en cada caso la razón de la intervención pública que justifica la licencia, sin que puedan introducirse *ad hoc* otras motivaciones diferentes de las que justificaron su establecimiento (cuestiones medioambientales, urbanísticas...).

A tenor de lo expuesto, parece recomendable que se identifiquen de forma concreta los aspectos sobre los que cada autoridad debe pronunciarse cuando sea consultada en el marco de una licencia o autorización, de manera que cada licencia se limite a valorar el cumplimiento de los requisitos e intereses públicos concretos por los que se estableció.

³⁷ Este parece el caso del proyecto de instalación cuando se traslada a otras entidades públicas para que se pronuncien en la medida en que pueda “*afectar a bienes y derechos a su cargo*”, artículo 127 del RD 1955/2000.

4.1.5. Evitar acudir a la suspensión cautelar de licencias cuando sea posible

La suspensión cautelar del otorgamiento de licencias urbanísticas es una figura a la que se suele acudir por los entes locales cuando existen carencias en los diferentes instrumentos del planeamiento urbanístico local.

Sin perjuicio de su adecuación a la normativa sectorial, se trata de una medida que supone un obstáculo absoluto al despliegue de instalaciones, por lo que conforme a los principios de buena regulación (necesidad y proporcionalidad), resulta exigible que se valore la posible existencia de alternativas menos restrictivas. Es recomendable que los ayuntamientos eviten cuando sea posible acudir a la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias urbanística. Frente a ello, se deberían tomar medidas para contar con el planeamiento urbanístico tan pronto como sea posible y, en caso de que este desarrollo no se realice en un plazo razonable y predeterminado, que se pudiera disponer de una normativa supletoria que no suspenda de forma indefinida el acceso a la actividad.

4.1.6. Identificar restrictivamente las zonas prohibidas a la instalación de paneles solares en edificios

La prohibición de instalación de paneles solares en edificios debe ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad. Cuando la prohibición se deba a motivos relacionados con la preservación del patrimonio y el entorno urbano, debería ser posible anticipar con precisión en qué edificios se permiten y en cuáles no.

En el caso de introducir restricciones, se debería procurar identificar edificios individualmente, y no zonas o calles completas, actualizándose este inventario de forma regular, ya que las circunstancias pueden haberse modificado con el paso del tiempo. Esta información podría ponerse a disposición a través del punto único de información.

4.1.7. Clarificar los requisitos para las instalaciones de autoconsumo

La limitación de instalaciones de autoconsumo debe justificarse sobre la base del doble test de necesidad y proporcionalidad, que requiere que no se impongan limitaciones que vayan más allá de lo estrictamente necesario para alcanzar objetivos de interés general.

En algunos casos, se detecta que se exige a estas instalaciones requisitos más estrictos que los que se aplican a otras instalaciones propias de un edificio

(modificaciones en fachada, aires acondicionados, cableado externo, infraestructura de telecomunicaciones...), y que proceden de una asimilación de las plantas de autoconsumo con los proyectos de infraestructuras en suelo.

Una posible vía de solucionar esta clase de problemas sería la adopción de **guías** que clarifiquen los requisitos que se establecen de forma más dispar entre ayuntamientos, además de tener en cuenta de forma particular las características del autoconsumo colectivo³⁸:

- En la mayoría de los casos no es necesaria una evaluación de impacto ambiental (siendo supuestos tasados muy excepcionales los que se recogen en la regulación³⁹);
- Como regla general, no es necesario tomar medidas relativas a la gestión de residuos producidos por la instalación del módulo de autoconsumo.
- La limitación de condicionamientos estéticos (cambio de color de los módulos, colocación de estos) debe ceñirse a casos especialmente justificados (no establecer una limitación general para todo el municipio).

4.2. Reforzar las estructuras institucionales para agilizar la tramitación

Una de las posibles debilidades para lograr los objetivos de despliegue de renovables es la falta de ajuste del modelo institucional a los nuevos retos y objetivos.

Por un lado, se ha producido un notable incremento de las solicitudes de proyectos de gran complejidad, principalmente tras el RDL 23/2020 y el aumento de los permisos de acceso concedidos⁴⁰. Algunas comunidades autónomas y

³⁸ Un ejemplo de buena práctica es el [tríptico de la AESA](#) donde indica que las zonas de servidumbre de protección aeronáutica no aplican para instalaciones de autoconsumo. Gracias a este tríptico se ha eliminado la solicitud de este informe a la AESA que con anterioridad a la publicación se solicitaba en numerosas ocasiones, innecesariamente.

³⁹ Según la Ley 21/2013, quedan exentas de evaluación ambiental las instalaciones de autoconsumo que se encuentren en tejados o cubiertas de edificios existentes y todas las que estando ubicadas sobre suelo ocupen menos de 100 ha (quedan por tanto exentas casi la totalidad de las instalaciones de autoconsumo).

⁴⁰ “La planificación y la tramitación de las infraestructuras eléctricas para la Transición Energética” (Deloitte), indica que en 2021 se han tramitado 2.300 expedientes de proyectos, lo que supone entre 9 y 10 veces más que los tramitados en 2019.

municipios han visto aumentado el volumen de expedientes un 75% en los dos últimos años⁴¹.

Por otro lado, aunque en el ámbito estatal y autonómico los procedimientos han experimentado numerosos cambios para agilizar la tramitación de las autorizaciones, los procedimientos en el ámbito local no han cambiado sustancialmente. A ello se une la falta de refuerzo de muchas plantillas de las entidades locales, que deriva en una escasez de medios y la alta exigencia de conocimientos técnicos para la evaluación de los proyectos, especialmente los de mayor envergadura.

Ante esta situación, pueden plantearse algunas acciones para agilizar el procedimiento de obtención de autorizaciones e informes:

4.2.1. Crear estructuras colaborativas entre entes locales para la tramitación de los proyectos.

Ante los problemas de carencia de recursos humanos especializados, estructural o puntual, la creación de **oficinas de tramitación común** para varios municipios de una comarca o provincia podría aportar importantes ventajas, especialmente en el caso de municipios pequeños. En primer lugar, permitiría una mayor optimización de recursos, por el aprovechamiento de economías de escala y la menor fluctuación de las necesidades. En segundo lugar, permitiría una mayor especialización funcional.

Órganos supramunicipales, como las diputaciones o las federaciones de municipios (autonómicas o la FEMP) podrían alojar o ayudar a la puesta en marcha de estas oficinas.

Otra posibilidad sería valorar la externalización de algunas de las tareas o sistemas de colaboración público-privada.

4.2.2. Evitar duplicidad de trámites y favorecer la tramitación simultánea

Deberían evitarse o, al menos, minimizarse duplicidades en los trámites administrativos, por ejemplo, cuando se solicita desde diversas instancias al ente

⁴¹ “La planificación y la tramitación de las infraestructuras eléctricas para la Transición Energética”. (Deloitte). Muestra de 11.882 expedientes a 31 de diciembre de 2019, 2020 y 2021.

local que se pronuncie en trámite de información sobre un mismo proyecto y con plazos concatenados.

Por otro lado, cuando por la materia objeto de verificación, se presenten sinergias evidentes, debería fomentarse la reutilización de la información ofrecida por el promotor a una autoridad al resto de autoridades implicadas en la tramitación, de forma que pueda plantearse, siempre que sea posible, la tramitación simultánea de permisos o licencias. Por ejemplo, la tramitación de la autorización de construcción podría incorporar la gestión de la licencia urbanística.

Por lo que se refiere a los bancos de pruebas, parece razonable la puesta en marcha de proyectos piloto del tipo ventanilla única donde se experimente en áreas geográficas o de características análogas, la simplificación y simultaneidad de trámites, el intercambio de información entre entidades públicas, la reducción de plazos de respuesta o, incluso, la reconversión de autorizaciones en declaraciones o comunicaciones responsables.

4.2.3. Reemplazar autorizaciones por declaraciones responsables en autoconsumo

En muchos municipios se siguen exigiendo autorizaciones para la instalación de los módulos de autoconsumo. Debe evaluarse si estas autorizaciones son estrictamente necesarias desde la óptica de los principios de buena regulación. En caso contrario, deben sustituirse por declaraciones responsables o comunicaciones. Esta sustitución, además, puede liberar recursos para destinarlos a los proyectos más problemáticos.

4.3. Atenuar las externalidades locales

La implantación de infraestructuras para la producción de electricidad a partir de fuentes de origen renovable tiene una serie de ventajas sumamente relevantes para acelerar la transición ecológica. Entre ellas, destacan la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y otros residuos fósiles (con los indudables beneficios medioambientales); la reducción de la dependencia

energética externa⁴², y la reducción del coste de obtención de la electricidad, que contribuye a mejorar la competitividad nacional.

Sin embargo, las comunidades locales donde se instalan infraestructuras renovables no se apropian íntegramente de todas las ventajas anteriores. En cambio, todas las comunidades locales (incluso las que no han instalado generación renovable) se benefician de la existencia de infraestructuras renovables en otros municipios. Es lo que en economía se conoce como **externalidad**, y puede dar lugar a que las entidades locales no abracen los objetivos renovables con tanta intensidad como los gobiernos nacionales.

En cambio, algunas ventajas sí se manifiestan más directamente en el ámbito local, como la generación de actividad económica⁴³, aumento de ingresos públicos⁴⁴, generación de empleo⁴⁵, retención o atracción de residentes, o el desplazamiento de instalaciones contaminantes⁴⁶.

Al mismo tiempo, como toda intervención humana, la instalación de infraestructuras renovables, por muy loables que sean sus objetivos, puede presentar una serie de desventajas con especial incidencia en el ámbito local: **desplazamiento de otras actividades económicas** por el cambio de uso del suelo donde se instalan las infraestructuras renovables (cultivos, otras

⁴² Esta segunda ventaja puede ser clave en un país como España, muy dependiente del exterior en la importación de combustibles fósiles y, en cambio, con un enorme potencial para la producción renovable dados el elevado número de horas de sol al año.

⁴³ Efectos arrastre sobre la actividad económica local, atracción de operadores para realizar acciones en su territorio, fomento de la presencia de nuevos actores establecidos en la zona

⁴⁴ Derivados de la recaudación obtenida a través de diferentes figuras tributarias locales: ICIO, IBI, IAE, tasa por la posible ocupación del dominio público, posible prestación patrimonial por usos en suelo no urbanizable, etc.

⁴⁵ Ya sea de carácter temporal o permanente: por un lado, el empleo directo derivado tanto de la construcción como del mantenimiento de las instalaciones renovables por otro, el derivado de la generación de actividad económica, porque se mantiene la actividad en una zona potencialmente deshabitada.

⁴⁶ La instalación de renovables conlleva, en algunos casos, y sin perjuicio de las características técnicas de cada instalación, el cierre de instalaciones de generación más contaminantes, generando importantes beneficios directos sobre la calidad del aire, la generación y traslado de residuos, o el paisaje, entre otros. También es cierto que conlleva otros importantes desafíos por la sustitución de potencia síncrona por asíncrona (la mayoría de la renovable), que no responde instantáneamente a las oscilaciones de frecuencia.

industrias)⁴⁷, **pérdida o degradación de hábitats tradicionales, impacto paisajístico, cultural y turístico**, especialmente por los efectos acumulativos⁴⁸.

Estas desventajas pueden provocar que las comunidades locales dediquen menos recursos a impulsar la instalación de renovables de lo que sería socialmente óptimo. Así, han aparecido movimientos locales contrarios a la implantación de renovables, tras eslóganes como “*not in my backyard*” (“no en mi patio trasero”), o “*renovables sí, pero no así*”⁴⁹.

Ante esta situación, es importante identificar las ventajas e inconvenientes de la implantación de renovables que repercuten directamente sobre las comunidades locales, para tratar de potenciar las primeras y minimizar las segundas.

4.3.1. Establecer beneficios directos para las comunidades locales

Algunos autores han planteado la posibilidad de establecer beneficios directos para las comunidades locales que apoyen la instalación de renovables. Estos podrían articularse de muy diversas maneras: precios más bajos de la electricidad, prioridad para el vertido a la red de las instalaciones renovables, compensaciones económicas... Tales formas pueden tener diferente incidencia y algunas podrían resultar problemáticas, por lo que deben evaluarse cautelosamente. Por otra parte, además de las posibles medidas de apoyo del sector público, pueden impulsarse medidas para favorecer directamente a la comunidad local por parte de los promotores⁵⁰.

⁴⁷ Esto puede ocasionar costes de transición (por ejemplo, reciclaje de trabajadores) y ser percibido negativamente por aquellos directamente afectados pues tienen que cambiar de actividad o de localización.

⁴⁸ Los efectos acumulativos se refieren a las posibles externalidades de un proyecto que se instala en una zona donde ya existen otros proyectos cercanos. El documento del MITERD [Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental](#) recomienda analizar los posibles efectos acumulativos sobre la fauna, avifauna y flora (a mayor concentración, mayor impacto en la destrucción de hábitats) y sobre el paisaje (recomienda realizar una evaluación de los impactos visuales existentes en el conjunto, y no el producido por un único proyecto).

⁴⁹ Ver, por ejemplo, <https://www.vectorenovables.com/es/recursos/blog/nimby-not-in-my-backyard-energias-renovables> y https://www.ondacero.es/emisoras/aragon/noticias/renovables-pero-asi_20211007615ef269ab8f9200017508c5.html.

⁵⁰ La legislación puede fomentar los proyectos de infraestructuras renovables que generen un mayor impacto positivo en el empleo de las zonas afectadas. Es el caso del [RD 1183/2020](#), que al regular los concursos de capacidad de acceso en un nudo concreto de la red de transporte para nuevas instalaciones de generación de energía eléctrica que utilicen fuentes de energía primaria renovable y para instalaciones de almacenamiento, contempla entre los

4.3.2. Establecer medidas de apoyo público para favorecer la transición económica y laboral de las comunidades locales

Como han señalado las instituciones europeas, los Estados miembros deben establecer medidas para apoyar especialmente las regiones, los trabajadores y los ciudadanos más expuestos a los desafíos de la transición ecológica⁵¹.

A nivel local, estas medidas podrían dirigirse, entre otras, a apoyar eficazmente el acceso al empleo generado por la instalación de infraestructuras de energías renovables (ofreciendo a la población local asistencia personalizada en la búsqueda de empleo) y a facilitar cursos de formación que se centren en las competencias ecológicas y digitales más demandadas.

criterios a tener en cuenta, los **criterios socioeconómicos y ambientales** en las zonas donde se ubiquen las instalaciones, con **especial referencia a su impacto local** ([artículo 19](#)). Por otra parte, en el [RD 960/2020](#), de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica se menciona que la Orden por la que se regule el mecanismo de subasta podrá establecer requisitos y condiciones adicionales exigibles para la inscripción en estado de preasignación que sean de aplicación a la correspondiente convocatoria, tales como, entre otros, los relativos al **impacto positivo sobre el empleo local** y la cadena de valor industrial asociada al territorio.

⁵¹ Ver la [Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa](#) o [Comisión Europea: Mecanismo para una Transición Justa](#)

ANEXO I. PRINCIPALES NORMAS DE APLICACIÓN

En el **ámbito europeo**, las iniciativas más recientes son las siguientes:

- [Recomendación](#) de la Comisión Europea para abordar la lentitud y complejidad de los permisos para grandes proyectos de energías renovables (2022) y [modificación específica de la Directiva sobre fuentes de energía renovables \(2022\)](#) para reconocerlas como de interés público superior. Instan a los Estados miembros a establecer zonas específicas para implantar infraestructuras que utilicen energías renovables, con procesos de autorización abreviados y simplificados en las zonas con menores riesgos medioambientales. Para ayudar a identificar rápidamente estas zonas de acceso a la red, la Comisión pone a disposición conjuntos de datos sobre zonas sensibles desde el punto de vista medioambiental como parte de su [herramienta de cartografía digital](#) para los datos geográficos relacionados con la energía, la industria y las infraestructuras.
- [Reglamento del Consejo 2577/2022](#), de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables⁵². El nuevo marco temporal establecerá plazos máximos para la concesión de autorizaciones para equipos de energía solar (tres meses), la optimización del proceso de concesión de autorizaciones para la repotenciación de proyectos de energías renovables (plazo máximo de seis meses incluidas las evaluaciones medioambientales pertinentes y procedimiento simplificado de tres meses cuando el aumento de repotenciación no sea superior al 15%) y aceleración del despliegue de bombas de calor⁵³. Se introducirá una presunción de interés público superior para los proyectos de energías renovables⁵⁴.

Por su parte, la **normativa estatal** más relevante aplicable a la tramitación de proyectos de energía renovable es la siguiente:

⁵² En vigor desde el 30 de diciembre de 2022, será válido durante 18 meses.

⁵³ En la repotenciación de centrales eléctricas de energía renovables la evaluación de impacto ambiental deberá limitarse al cambio o ampliación, en comparación con el proyecto original.

⁵⁴ Se presumirá que la planificación, construcción y explotación de centrales e instalaciones para la producción de energía renovable son de interés público superior, lo que permitirá que estos proyectos se beneficien de una evaluación simplificada de una serie de obligaciones ambientales que se contemplan en determinadas Directivas de la UE.

- [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental \(LEA\)](#).
- [Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico \(LSE\)](#), que establece el marco básico del sector. Entre la normativa de desarrollo, cabe mencionar:
 - [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.
 - [Real Decreto 413/2014](#), de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.
 - [Real Decreto 244/2019](#), de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica. dar dos ideas
 - [Real Decreto 1183/2020](#), de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica⁵⁵.
 - [Circular CNMC 1/2021](#) de 20 de enero, de la CNMC, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica.
- [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](#). Modifica diversos preceptos de la LSE, el RD 1955/2000 y la LEIA. Incluye medidas para impulsar, de forma ordenada y rápida, la transición energética hacia un sistema eléctrico 100% renovable y favorecer la reactivación económica en línea.
- [Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre](#), por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables⁵⁶.

⁵⁵ Regula un procedimiento único de obtención conjunta de permisos de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución tramitado ante el gestor de la red por medios electrónicos (salvo que el solicitante sea una persona física)..

⁵⁶ Las principales líneas de actuación son el despliegue de la infraestructura de recarga, la simplificación de determinados requisitos para la implantación de instalaciones de autoconsumo eléctrico, la ampliación de plazos para la obtención de la declaración de impacto

- [Real Decreto-ley 6/2022](#), de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania⁵⁷.
- [Real Decreto-ley 14/2022](#) y [Real Decreto-ley 17/2022](#), que modifican el artículo 127.6 del RD 1955/2000 para agilizar el trámite de emisión de informe previo de la CNMC en el caso de instalaciones de energía renovable⁵⁸.
- [Real Decreto-ley 20/2022](#), de 27 de diciembre, que a la luz del Reglamento 2577/2022 incorpora modificaciones para acelerar el despliegue de la energía renovable en proyectos de ámbito estatal⁵⁹. Tiene carácter temporal y solo aplica a las solicitudes presentadas desde la entrada en vigor del RDL y hasta el 31.12.2024.

ambiental y las autorizaciones previa y de construcción, y la posibilidad de renunciar a los permisos de acceso y conexión procediéndose a la devolución de las garantías constituidas.

⁵⁷ Ello implica, respecto de los procedimientos de competencia de autorización estatal, una reducción de plazos y demás efectos establecidos por el artículo 33 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, la tramitación y resolución de las autorizaciones previa y de construcción, acumulándose los trámites de información y de remisión del proyecto de ejecución a las distintas administraciones, organismos o, en su caso, empresas de servicio público o de servicios de interés general en la parte de la instalación que pueda afectar a bienes y derechos a su cargo, y simultaneándose con el trámite de información pública, y acumulación con la solicitud de declaración de utilidad pública, en su caso. El Capítulo III del Título I se consagra a las medidas de agilización de los procedimientos relativos a proyectos de energías renovables. Respecto de la simplificación de los procedimientos de autorización competencia de la AGE, se declaran de urgencia por razones de interés público los consistentes en la reducción de la dependencia energética, la contención de precios y la garantía del suministro.

⁵⁸ Artículo 127.6 RD 1955/2000: “(...) *Este informe deberá ser emitido en un plazo no superior a quince días desde la recepción de la solicitud y tendrá sentido positivo en caso de no recibirse transcurrido dicho plazo. Para proyectos de generación de energías renovables la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá emitir informe favorable sin entrar a realizar un análisis detallado en aquellos casos en los que se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones (...)*”.

⁵⁹ Las principales medidas se dirigen a: (i) fomentar el autoconsumo: se incrementa hasta los 2 km (hasta ahora 1 km) la distancia permitida en determinados casos entre las instalaciones de producción y las de autoconsumo; (ii) Procedimiento excepcional y transitorio de determinación de las afecciones ambientales: los proyectos sometidos a dicho procedimiento no están sujetos a una evaluación ambiental (artículo 22); (iii) simplificación de los procedimientos de autorización de proyectos competencia de la AGE: se declara de urgencia por razones de interés públicos estos procedimientos de autorización, con la consecuente reducción de plazos, así como la tramitación y resolución conjunta de las autorizaciones previa y de construcción. Si se solicitase la declaración de utilidad pública (DUP), se presentaría también con las anteriores autorizaciones.

En el **ámbito autonómico**, diversas comunidades autónomas han modificado o están modificando su normativa, principalmente para lograr la agilización de trámites administrativos⁶⁰. Un ejemplo es la [Ley 9/2021](#), de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia, que permite que los inversores tramiten todas las licencias y permisos necesarios para la actividad económica a través de la sede electrónica de la Xunta de Galicia. En cuanto a los ayuntamientos, supondrá la incorporación de todos los trámites, incluidos los de carácter urbanístico, en los formularios y modelos normalizados elaborados al efecto por la consejería con competencias en materia de economía y empresa, con el objetivo de agilizar la implantación de las nuevas iniciativas empresariales⁶¹.

⁶⁰ Algunos otros ejemplos de la normativa autonómica aprobada, sin ánimo exhaustivo, serían la [Ley 5/2022](#), de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos en Extremadura; [Ley 7/2022](#), de 29 de julio, de Medidas para la Agilización Administrativa de los Proyectos de Energías Renovables en Castilla-La Mancha; [Decreto-ley 2/2022](#), de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes para la agilización de la gestión de los fondos europeos y el impulso de la actividad económica en Castilla y León; [Ley 4/2021](#), de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas urgentes de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias; [Ley 1/2021](#), de 11 de febrero, de simplificación administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón; [Decreto-ley 26/2021](#), de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía.

⁶¹ Estas obligaciones se imponen solamente a aquellos ayuntamientos que se adhieran a la iniciativa gallega de ayuntamientos emprendedores.

ANEXO II. Objetivos internacionales y nacionales relativos a la implantación de energías renovables

Las fuentes de energía renovable —eólica, solar, hidroeléctrica, oceánica, geotermal, de la biomasa y de los biocarburantes— son recursos limpios y casi inagotables proporcionados por la naturaleza. Contribuyen a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, diversificar el suministro energético y disminuir la dependencia respecto de los combustibles fósiles (en particular, el petróleo y el gas).

Desde una perspectiva internacional, son relevantes los esfuerzos multilaterales de los últimos años por fomentar la generación de energía a partir de fuentes de energía renovable, especialmente en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁶². En 2019, hasta el 14% del consumo mundial de energía primaria procedía de fuentes renovables⁶³.

En la **Unión Europea**, el Pacto Verde (*European Green Deal*), adoptado en 2019, comprometió reducir las emisiones al menos un 55% para 2030 respecto a niveles de 1990 y alcanzar la neutralidad climática para 2050⁶⁴. Para lograr este objetivo, se destinará un tercio de los fondos *NextGenerationEU* y del presupuesto plurianual de la Unión⁶⁵.

El compromiso de la UE con la energía renovable ha aumentado notablemente tras la invasión de Ucrania por Rusia, que ha propiciado una profunda crisis de seguridad energética y la necesidad de acelerar la descarbonización para minimizar la dependencia de los combustibles fósiles (principalmente de aquellos provenientes de Rusia). Los objetivos se plasman en el *Plan RepowerEU*, cuyo

⁶² La iniciativa más reciente es la Conferencia de Naciones Unidas para el Cambio Climático, cuya edición vigesimoséptima (COP 27) se celebró en Egipto del 6 al 18 de noviembre de 2022.

⁶³ <https://es.statista.com/estadisticas/600164/consumo-de-energia-renovable-como-porcentaje-del-consumo-global-de-energia/>

⁶⁴ Los compromisos del Pacto Verde se plasman en el [Reglamento 2021/1119, de 30 de junio, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática y se modifican los Reglamentos \(CE\) nº 401/2009 y \(UE\) 2018/1999 \(«Legislación europea sobre el clima»\)](#).

⁶⁵ El total de los fondos NGEU y el marco financiero plurianual de la UE (2021-2027) suponen 1.8 billones de euros.

eje central es el despliegue rápido y masivo de las energías renovables⁶⁶. Entre las medidas previstas, destaca la [Estrategia de energía solar de la UE](#), que prevé duplicar la capacidad solar fotovoltaica para 2025, instalar 600 GW para 2030 y promover la energía solar en los tejados con la obligación legal de instalar paneles solares en nuevos edificios públicos y comerciales y edificios residenciales.

En 2020, el 37.5% del consumo de electricidad de la UE procedió de fuentes de energía renovables, representando la eólica y la hidroeléctrica dos tercios del total⁶⁷. El tercio restante se generó con energía solar (14%), biocombustibles sólidos (8%) y otras fuentes (8%). A pesar de que su peso no es el más importante, la energía solar es la que ha experimentado un crecimiento más rápido en los últimos años, pasando de un 1% en 2008 al 14% en 2020.

Por lo que se refiere a nuestro país, ha plasmado sus objetivos para 2030 en la [Ley 7/2021 de Cambio Climático y Transición Energética](#) y en el [Plan Nacional Integrado de Energía y Clima \(PNIEC\) 2021 - 2030](#): **para 2030, el 74% de la actividad eléctrica y el 40% del uso final de la energía deberán tener origen renovable**. Estas previsiones suponen un aumento de 60GW de generación de energía renovable, para lo que será necesario un impulso a la instalación de infraestructura de generación de energía y accesoria.

La transición ecológica tiene un papel central en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España (PRTR), que le dedica un 39% del presupuesto. Destaca el [PERTE de energías renovables, hidrógeno renovable y almacenamiento](#) y diversas iniciativas para mejorar la normativa y agilizar la implantación de energía renovable (Componente 7 del PRTR).

En España, según los datos de Red Eléctrica (REE), en 2021 se alcanzó una demanda eléctrica de 256.482 GWh. Así, la proporción de energía renovable ha aumentado hasta representar el 56,7% del total de la potencia instalada, siendo

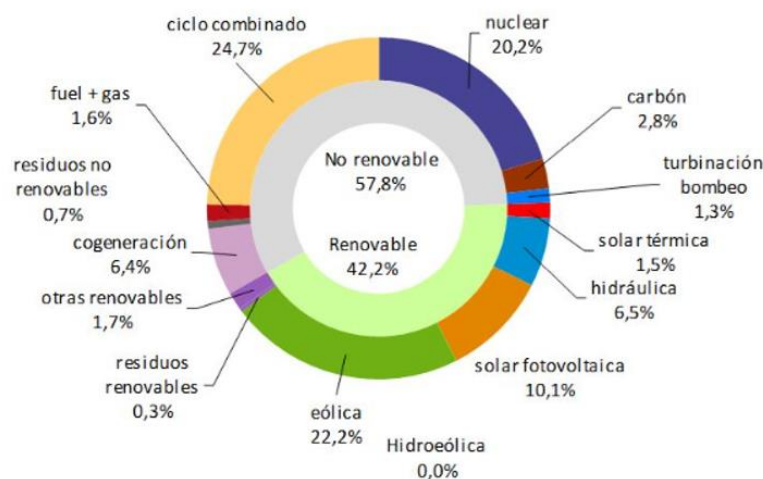
⁶⁶ La [Comunicación REPowerEU](#) de la Comisión propone aumentar el objetivo principal para 2030 en materia de energías renovables del 40 % al 45 % en el marco del paquete de medidas «Objetivo 55». Además del despliegue de las renovables, los otros ejes son: el ahorro de energía (aumento del 9% al 13% del objetivo vinculante de eficiencia energética en el marco del paquete “Objetivo 55” del Pacto Verde) y la diversificación del suministro de energía (destaca la [Plataforma Europea para el Abastecimiento de Energía](#) que permitirá la adquisición conjunta y voluntaria de gas natural licuado e hidrógeno).

⁶⁷ Fuente: [Eurostat](#).

la cuota de generación eléctrica procedente de renovables del 48,4%. Las Comunidades Autónomas con mayor potencia instalada renovable en España son Castilla y León, Andalucía, Castilla-La Mancha, Galicia, Aragón y Extremadura⁶⁸. España fue en 2021 el país que más energía eléctrica renovable produjo en Europa después de Alemania. Nuestro país cuenta con una importante ventaja competitiva debido a la alta dotación de recursos renovables y disponibilidad de territorio para explotarlos.

En el siguiente gráfico se observan las diferentes fuentes de energía eléctrica disponibles en España y el porcentaje de energía que generaron en el año 2022⁶⁹.

Estructura de generación de electricidad. Enero – diciembre 2022.



Fuente REE

Además de las infraestructuras en planta, en España ha habido un incremento notable de módulos de autoconsumo. Si bien la producción de energía a través de esta modalidad no contribuye todavía de manera significativa a la producción total nacional, sí es relevante a nivel municipal y tiene variadas implicaciones para las entidades locales.

⁶⁸ Fuente Red Eléctrica Española. Más información en su informe [“El sistema eléctrico español 2021”](#).

⁶⁹ [Sala de Prensa de REE](#).