

# La incidencia de las potestades de los entes locales en el desarrollo y la implantación de las energías renovables

M.<sup>a</sup> CONSUELO ALONSO GARCÍA

*Catedrática de Derecho Administrativo.  
Universidad de Castilla-La Mancha*

## 1. El papel de los ayuntamientos en la promoción o restricción de implantación de instalaciones de producción de energía renovable

- 1.1. La incorporación de los criterios de sostenibilidad en la ejecución de los servicios mínimos y en el ejercicio de las competencias municipales
- 1.2. La tensión interadministrativa y el conflicto jurídico planteado por el rechazo de algunas comunidades locales a ubicar *macroplantas* de energía renovable en sus términos municipales

## 2. La articulación entre la planificación eléctrica y los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos

- 2.1. Concurrencia de planes. Criterios de prevalencia e imposiciones
- 2.2. La planificación integral como eje articulador de las perspectivas energética, ambiental y territorial

## 3. La intervención de las entidades locales en el procedimiento de autorización de instalaciones destinadas a la producción de energía eléctrica procedente de fuentes renovables

- 3.1. Intervención local en las autorizaciones ambientales de competencia de otras Administraciones públicas
  - 3.1.1. *Intervención de las entidades locales en la evaluación ambiental*
  - 3.1.2. *Intervención municipal en la autorización ambiental integrada*
- 3.2. El ejercicio por parte de las entidades locales de sus potestades en orden a autorizar las instalaciones productoras de electricidad a través de fuentes renovables
  - 3.2.1. *Licencia de actividad (apertura o funcionamiento)*
  - 3.2.2. *El ejercicio por parte de las entidades municipales de sus competencias urbanísticas*

## 4. Conclusiones

## 5. Bibliografía

*Artículo recibido el 15/01/2023; aceptado el 06/02/2023.*

## Resumen

El presente trabajo analiza el papel de los entes locales, singularmente los municipios, en el procedimiento administrativo de autorización de las instalaciones destinadas a la producción de energía procedente de fuentes renovables. El mismo se centra en una doble perspectiva: por un lado, en el estudio y la valoración de la participación de los ayuntamientos en los trámites administrativos y resoluciones que son competencia de otras Administraciones públicas, y, por otro, en el examen de las potestades que a los mismos incumbe en dicho proceso, tanto en materia ambiental como urbanística. Se realizan algunas propuestas para evitar las tensiones y los conflictos derivados de la oposición de algunos municipios a la implantación en sus términos municipales de grandes plantas de renovables, de tal manera que se concilien los intereses en presencia y se mejore el sistema de autorización de estas empresas.

Palabras clave: *energía renovable; autorización; competencias locales; ordenación territorio; urbanismo; medio ambiente.*

### ***The competences of local entities in the development and implementation of renewable energies***

## Abstract

*This article analyzes the role of local entities, especially municipalities, in the administrative procedure for authorization of facilities to produce energy from renewable sources. It focuses on a double perspective. On the one hand, the article assesses the participation of municipalities in administrative procedures of other public Administrations. On the other hand, the article examines the own municipal powers in such procedures, both in environmental and urban fields. The article suggests some proposals to avoid tensions and conflicts which may come from the opposition of some municipalities to the implementation in their municipal terms of large renewable plants, in a way to balance different interests at stake and to improve the authorization framework.*

Keywords: *renewable energy; administrative authorization; local competences; country planning; town planning; environment.*

## 1

# El papel de los ayuntamientos en la promoción o restricción de implantación de instalaciones de producción de energía renovable

## 1.1

### La incorporación de los criterios de sostenibilidad en la ejecución de los servicios mínimos y en el ejercicio de las competencias municipales

El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC)<sup>1</sup> indica que alcanzar la neutralidad climática pasa por la reducción de emisiones y el ahorro energético que se base en una transición ecológica de descarbonización que prime las energías renovables<sup>2</sup> para afrontar el cambio climático<sup>3</sup>.

Las entidades locales, y más precisamente los ayuntamientos, pueden convertirse en los auténticos artífices de esta transformación renovable al ostentar un importante cúmulo de competencias, funciones y servicios mínimos en diversos sectores sobre los que es posible proyectar la penetración de este tipo de energía: suministro de electricidad, alumbrado público, transporte y movilidad, edificación, tratamiento de aguas residuales, residuos, etc.

De esta manera lo ha interpretado el legislador, que ha ido revisando muchos de los cometidos asignados a los municipios para que sean desarrollados en clave de sostenibilidad, eficiencia y ahorro energético. En este sentido, destacan, por ejemplo, la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, que considera que estos criterios ambientales y de soste-

---

1. La versión final del PNIEC se aprobó por Resolución de 25 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Política Energética y Minas y de la Oficina Española de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021 (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2021).

2. Según el artículo 2.1 de la Directiva (UE) 2018/2001, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, se considera como renovable "la energía procedente de fuentes renovables no fósiles, es decir, energía eólica, energía solar (solar térmica y solar fotovoltaica) y energía geotérmica, energía ambiente, energía mareomotriz, energía undimotriz y otros tipos de energía oceánica, energía hidráulica y energía procedente de biomasa, gases de vertedero, gases de plantas de depuración, y biogás".

Por otra parte, la Comisión ha dictado, en febrero de 2022, un acto delegado titulado *EU taxonomy: Complementary Climate Delegated Act to accelerate decarbonisation*, que incluye, con ciertas condiciones, algunas actividades relacionadas con la energía nuclear y el gas en la lista de actividades económicas medioambientalmente sostenibles. Dado que el Parlamento Europeo (en julio de 2022) no ha vetado esta propuesta, y siempre que el Consejo no formule objeciones, el documento podría entrar en vigor próximamente.

3. El objetivo es que en 2030 se alcance un 42 % de energías renovables sobre el uso de energía final del país. En el caso de generación eléctrica, el porcentaje de renovables deberá alcanzar, en dicha fecha, el 74 %.

nibilidad han de integrarse en las competencias de los entes locales sobre edificación, transporte y movilidad, planificación territorial y urbanística, etc.; la Ley 7/2022, de Residuos y Suelos Contaminados, que asigna a los mismos determinadas obligaciones para que la gestión de los residuos sea sostenible (prevención, reducción, recogida separada, reutilización), o el Anteproyecto de Ley de movilidad sostenible, aprobado en diciembre de 2022, que afectará al transporte público local, imponiéndole esta dimensión ambiental para el logro de los objetivos y compromisos del país.

Pero esta perspectiva ambiental y sostenible no se puede limitar a los tradicionales servicios municipales que entran en la órbita de la protección del medio ambiente, sino que ha de tener su reflejo en todas y cada una de las actividades que estos entes locales realizan. Así, la contratación pública debe incorporar necesariamente estos parámetros destinados a reducir las emisiones y la huella de carbono como objetivos que se dirigen específicamente a la lucha contra el cambio climático<sup>4</sup> <sup>5</sup>; la planificación territorial y urbanística ha de someterse a evaluación ambiental –denominada estratégica– para valorar los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente de conformidad con la Ley 21/2013; la edificación se someterá a las nuevas prescripciones que a tal efecto ha incorporado la modificación del Código Técnico de la Edificación operada mediante el Real Decreto 450/2022 para ajustarse a la Directiva 2018/844, de eficiencia energética de los edificios; el uso del suelo ha de responder a un nuevo concepto “sostenible” del urbanismo<sup>6</sup>, etc.

Lograr estos objetivos de sostenibilidad y eficiencia energética que las normas imponen como mandato a las entidades locales para la mejor ejecución de los servicios municipales, el desempeño de todas las políticas públicas y la intervención en la actividad de sus vecinos, pasa por el fomento, pero también por la utilización de este tipo de energías renovables en todos sus ámbitos de acción.

4. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

5. Precisamente la admisión de los criterios medioambientales en la contratación pública se inició por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un asunto relativo a la contratación de servicios por parte de una entidad local: se trata de la sentencia de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/99, *Concordia Bus Finland Oy Ab*, que permitió que el Ayuntamiento adjudicador considerase criterios relativos a la protección del medio ambiente para determinar la oferta económicamente más ventajosa en un contrato de servicios de transporte en autobús.

6. En esta perspectiva insiste el Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, así como algunas legislaciones autonómicas, como, por ejemplo, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía; la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura, y la Ley Foral 35/2002, de 20 de noviembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Pero la mayor arma con la que cuentan los poderes locales en orden a fomentar o restringir este tipo de energía deviene de su intervención en el procedimiento de autorización de las instalaciones productoras de energía procedentes de estas fuentes.

Aunque la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE, en adelante) –que resulta de aplicación a las instalaciones de producción de energía procedente de fuente renovables según dispone el artículo 36 del Real Decreto 413/2014–, silencia la intervención local en el proceso de autorización de estas infraestructuras, limitándose a regular los trámites que deben llevarse a cabo desde el punto de vista sustantivo (residenciado en los órganos –estatal o autonómicos– competentes en materia de industria) y la evaluación ambiental (que realizan, en cualquier caso, los órganos ambientales), lo hace “sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente” (53.6, segundo párrafo).

Pues bien, son precisamente estas otras disposiciones sectoriales las que reconocen a los entes locales, singularmente a los ayuntamientos, competencias en materia urbanística y ambiental cuyo ejercicio puede condicionar notablemente el otorgamiento de la autorización sustantiva o material para este tipo de instalaciones.

## 1.2

### **La tensión interadministrativa y el conflicto jurídico planteado por el rechazo de algunas comunidades locales a ubicar macroplantas de energía renovable en sus términos municipales**

En los últimos años nuestro país ha apostado decididamente por las energías renovables. Esta situación, auspiciada por la UE<sup>7</sup>, ha sido impulsada por una nueva normativa nacional dictada fundamentalmente en los cuatro últimos años que, tras la falta de inversión en estas instalaciones provocada

---

7. Además de la ya citada Directiva 2018/2001, destaca la Comunicación de la Comisión titulada *Energía limpia para todos los europeos* [COM(2016) 860 final]; la Comunicación *El Pacto Verde Europeo* [COM/2019/640 final]; la Comunicación sobre el *Plan REPowerEU*, por la que, a raíz de la invasión rusa a Ucrania y con el fin de eliminar gradualmente la dependencia de los combustibles fósiles de Rusia, se modifican varias directivas sobre energías renovables y eficiencia energética [COM/2022/222 final]; la Comunicación titulada “*Objetivo 55*”: *cumplimiento del objetivo climático de la UE para 2030 en el camino hacia la neutralidad climática*, en la que se propone la revisión de la Directiva sobre energías renovables [COM/2021/550 final]; a lo que se une el mecanismo de financiación aprobado por el Reglamento 2020/1294, y los Fondos Europeos *Next Generation*.

por el abandono del régimen primado y los incentivos a las mismas (Delgado Piqueras, 2018), ha favorecido enormemente la expansión de este tipo de proyectos<sup>8</sup>.

Esta nueva política de recuperación del terreno perdido parece estar dando sus frutos, pues en 2022 la generación de renovable en España llegó al 40 % de producción de energía eléctrica<sup>9</sup>.

Este renacimiento de las renovables ha provocado un auténtico aluvión de solicitudes para la construcción de este tipo de infraestructuras, hablándose de “invasión”, de “sobredimensionamiento” del sector, incluso de “revolución” en nuestro panorama eléctrico.

En efecto, en enero de 2022, el Ministerio para la Transición Ecológica estaba tramitando 697 proyectos de renovables: 467 fotovoltaicos, 211 eólicos, 2 hidroeléctricos y 17 de hibridación –total: 66 000 MW–, a los que hay que añadir los autonómicos –aquellos con potencia instalada menor de 50 MW–<sup>10</sup>. En total, las solicitudes para proyectos han sido de 150 000 MW, fundamentalmente de eólica y fotovoltaica, lo que, de autorizarse, sobrepasaría sobradamente las necesidades y el objetivo marcado por el PNIEC, que se cifra en construir 60 000 MW nuevos proyectos para 2030.

El desarrollo de este modelo de renovables y la magnitud de muchos de estos proyectos, considerados como *macropant*s (fundamentalmente fotovoltaicas y eólicas), se perciben por muchos municipios como una amenaza por los efectos negativos que consideran que conllevan<sup>11</sup>: intensa

8. Esta nueva fase de fomento de las renovables en la que ha entrado nuestro ordenamiento jurídico ha centrado su atención en recuperar la inversión extranjera y la seguridad jurídica de los productores y consumidores de este tipo de energía, fomentando su utilización y el autoconsumo. Entre otras, las normas dictadas para conseguir este objetivo han sido el Real Decreto-ley 17/2019, que tiene por objeto impulsar y recuperar las inversiones en renovables (Alonso García, 2020); el Real Decreto 244/2019, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica; el Real Decreto-ley 23/2020, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica; el Real Decreto 960/2020, que regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica; el Real Decreto 1183/2020, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica; y el Real Decreto-ley 29/2021, 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 renovables. A ello se une el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* aprobado por el Gobierno el 27 de abril de 2021, que tiene como primer eje de acción la reorientación del modelo productivo impulsando la transición verde, la descarbonización, la eficiencia energética, y el despliegue de las energías renovables.

9. Fuente: Tercer Informe *Global Electricity Review* de EMBER (*Energías Renovables*. El periódico de las Energías Limpias, 10 mayo 2022).

10. Diario *El País*, 18 de enero de 2022.

11. En esta misma línea de oposición se alinean las organizaciones ecologistas, que, si bien consideran necesario el desarrollo de proyectos de energías renovables, entienden que, más que apostar por la construcción de estos grandes complejos, se debería priorizar la reducción del consumo eléctrico y actuar más localmente, lo que pasa, a su entender, por fomentar las instalaciones de autoconsumo, constituir comunidades locales de energía y potenciar pequeñas plantas de generación (Ecologistas en Acción, 2021).

ocupación y uso del territorio, con especial invasión de buenas porciones de terrenos rústicos –por cada MW instalado se necesitan, aproximadamente, dos hectáreas de terreno–, alteración del paisaje y la orografía, impactos visuales y paisajísticos, excesiva cercanía al núcleo de población, afectación al patrimonio histórico, etc. A esto se unen los posibles impactos ambientales que estas instalaciones pueden generar: afecciones a los valores naturales, faunísticos, paisajísticos y agrícolas que pueden provocar tanto las propias infraestructuras (paneles y aerogeneradores) como las líneas de distribución y subestaciones anexas a las mismas. Finalmente, también se insiste en motivaciones económicas y sociales: el escaso beneficio pecuniario que obtienen, pues, generalmente, no proporcionan nuevos puestos de trabajo –la fabricación de las infraestructuras (torres y transformadores) no se hace *in situ*, y el mantenimiento no se realiza por operarios de la zona, sino por personal especializado que no se instala en la localidad–, el abandono de terrenos fértiles y productivos que sustentan la tradicional actividad agrícola y ganadera de muchos pueblos, la pérdida del negocio turístico, etc.

Esta coyuntura está propiciando, en muchos casos, la oposición municipal, dando lugar a tensiones interadministrativas y conflictos jurídicos. El caso paradigmático, aunque no aislado<sup>12</sup>, es el de la Comunidad Valenciana. En la misma, y con la finalidad de facilitar la instalación de estas infraestructuras en suelo no urbanizable, se aprobó el Decreto-ley 14/2020, que fue contestado por algunos ayuntamientos, que, como reacción, procedieron a la suspensión del otorgamiento de las licencias de su competencia. Hasta trece municipios hicieron uso de esta facultad que les otorga la legislación urbanística autonómica, lo que les permitía dos años de prórroga para imponer medidas correctoras y condicionamientos a aquellas instalaciones renovables. Ello provocó la consiguiente falta de efectividad de la norma. Ante esta situación, se dictó un nuevo Decreto-ley, el 1/2022, que modifica la política territorial de la región para favorecer la “aceptación a escala local”

12. En Murcia, según noticia del periódico *Levante. El mercantil Valenciano*, del día 3 de julio de 2021, los ayuntamientos están liderando la oposición a los “macroproyectos” de energía renovable, denunciando que algunos se ubican en espacios protegidos o invadiendo zonas urbanas. En Cartagena y Yecla se han aprobado sendas mociones para frenar temporalmente estas instalaciones. En Aragón, “Teruel Existe” ha denunciado ante la Fiscalía General y ante las tres aragonesas el posible delito ambiental en la evaluación de 15 proyectos renovables, alegando su fraccionamiento irregular, posible conflicto de intereses, y otras diversas irregularidades (<https://teruelexiste.info/> del día 19 de diciembre de 2022). Según informa Europa Press el 8 de febrero de 2023, el Partido Popular de Andalucía habría rechazado la proposición de ley tramitada como una iniciativa legislativa municipal que promovían setenta ayuntamientos de las provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Málaga y Sevilla, a través de la cual reclamaban “la regulación de una moratoria para los megaproyectos de energías renovables hasta la aprobación del Plan de Transición Energética en Andalucía”, de manera que se prolongue hasta la entrada en vigor de ese Plan (<https://www.europapress.es/>).

de estos proyectos y otorgarles las facilidades que para la realización de la evaluación ambiental ofrece el legislador estatal gracias al Real Decreto-ley 6/2022 (Valencia Martín, 2022: 9).

En términos de conflicto hay que tener en cuenta que los ayuntamientos, como señalábamos en el apartado anterior, tienen la última palabra en el proceso autorizador de estas instalaciones, pues corresponde a los mismos otorgar las licencias de actividad y de obras, así como realizar las actuaciones necesarias para la transformación de los terrenos rústicos. Pueden, por lo tanto, siempre que les asistan criterios reglados y no discrecionales, desestimar estos permisos y abortar todo el proyecto.

Se hace necesario, por consiguiente, conciliar todos los intereses implicados, articulando las competencias del conjunto de Administraciones públicas intervinientes en el proceso de concesión de la autorización para las instalaciones renovables, tanto las que ostentan competencia material o sustantiva o industrial como aquellas otras que ejercen la urbanística y ambiental. Solo así se podrá lograr aligerar este proceso, evitar la reduplicación de trámites y la descoordinación entre los diferentes órganos administrativos implicados.

Esta armonización competencial podría pasar por: articular la planificación eléctrica con la planificación del territorio y la urbanística a fin de indicar los espacios más adecuados para alojar estas infraestructuras (2), mejorar la participación de los entes locales en los trámites del procedimiento de autorización que corresponden a las autoridades con competencia material y ambiental (3.1), y preservar la autonomía local cuando los municipios ejerzan sus potestades propias (3.2).

## 2

### **La articulación entre la planificación eléctrica y los instrumentos de ordenación territorial y urbanísticos**

#### 2.1

#### **Concurrencia de planes. Criterios de prevalencia e imposiciones**

Uno de los problemas más importantes a los que se enfrenta la fijación del emplazamiento de las instalaciones destinadas a producir energía a partir de fuentes renovables, incluso antes de iniciarse el procedimiento de solicitud de su autorización, es la confluencia en un mismo espacio territorial de diversas planificaciones –eléctrica, ambiental, de ordenación territorial o urbanística– cuyas precisiones pueden ser divergentes o colisionar entre sí.



En relación con esta cuestión, lo primero que hay que analizar es cuál de entre los planes que convergen en el territorio ha de prevalecer, y si las determinaciones previstas en la planificación especial son de obligatoria inclusión en los planes de ordenación territorial o urbanística.

A esta situación se refiere el artículo 5 de la Ley del Sector Eléctrico, titulado, precisamente, “Coordinación [de la planificación eléctrica] con planes urbanísticos”. A tal efecto, su apartado primero dispone que la planificación relativa a las instalaciones de transporte y distribución de energía eléctrica habrá de ser tenida en cuenta en el correspondiente instrumento de ordenación del territorio y urbanístico, el cual deberá, además, precisar las posibles instalaciones y calificar adecuadamente los terrenos (entendiéndose, por tanto, cualquiera que sea la clase de suelo en el que discorra), estableciendo, en ambos casos, las reservas de suelo necesarias para la ubicación de las nuevas instalaciones y la protección de las existentes.

El precepto, lejos de consagrar la prevalencia de la planificación eléctrica sobre la ordenación territorial, confirma la regla inversa, que prescribe que, salvo que se trate de redes de transporte y distribución, serán las previsiones incluidas en la planificación territorial las que se impongan (Galán Vioque, 2014: 301; Simou, 2020: 316)<sup>13</sup>. De la misma manera, solo deberá ser tenida en cuenta por la planificación territorial y urbanística la instalación de estos sistemas y redes de transporte de energía.

Además, y para el supuesto de que el establecimiento de estas instalaciones de transporte y distribución precise de un acto de intervención municipal previo, o se hayan ya aprobado definitivamente instrumentos de ordenación territorial y urbanística en los que no se haya tenido en cuenta la planificación eléctrica según se ha comentado anteriormente, el apartado segundo de este mismo artículo 5 LSE precisa que habrá que estarse a lo dispuesto en la disposición adicional décima del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (hoy modificado por el Real Decreto Legislativo 7/2015).

En este supuesto, cuyos condicionantes son que se trate de instalaciones de transporte y distribución y que, además, se aprecien razones justificadas de urgencia o excepcional interés que aconsejen su implantación, y

13. Así lo ha venido entendiendo la jurisprudencia. Por ejemplo, la sentencia del TSJ de Extremadura de 28 de abril de 2011 (confirmada luego por el Tribunal Supremo en su sentencia de 14 de julio de 2014) entiende que no solo es que el legislador estatal no haya establecido una primacía de la producción de este tipo de energía [en este caso, la eólica] sobre la planificación urbanística [en el supuesto, limitadora de la transformación de suelo no urbanizable], sino que tampoco impone “una primacía en cuanto a las determinaciones de planeamiento”. Al contrario, se condiciona a las determinaciones que el mismo establezca, máxime cuando las mismas pretenden ser ubicadas en suelo rural preservado por el planeamiento urbanístico.

como señala Galán Vioque (2014: 300), será posible que el “Gobierno pueda imponer la ubicación de estas infraestructuras obligando a las Comunidades Autónomas a modificar en lo que sea necesario sus instrumentos de ordenación del territorio”.

No obstante, la satisfacción de la voluntad del Estado no es automática ni se impone en cualquier caso al consistorio local, sino que habrá de someterse al procedimiento previsto en la citada disposición adicional, según el cual el ayuntamiento puede plantear su disconformidad con el proyecto a la ordenación urbanística en vigor, en cuyo caso el Consejo de Ministros decidirá, previo informe del órgano competente de la comunidad autónoma, y solo en el caso de que se decida ejecutar el proyecto se ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora.

También tendrá que ser objeto de modificación la planificación territorial y urbanística ante la circunstancia prevista en el artículo 5.3 LSE, que, remitiendo a lo dispuesto en la disposición adicional duodécima de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del Contrato de Concesión de Obra Pública, la impone para las decisiones finales sobre las instalaciones de transporte cuya autorización sea competencia de la Administración General del Estado, las cuales, y solo estas, se habrán de comunicar a tal fin por el Ministerio de Economía a las comunidades autónomas y entidades locales afectadas.

Finalmente, resta la cuestión acerca del alcance del artículo 5.4 LSE, que dispone que las infraestructuras propias de las actividades del suministro eléctrico reconocidas de utilidad pública por la presente ley tendrán la condición de sistemas generales.

La calificación de estas instalaciones como sistemas generales es de suma relevancia para las entidades municipales, ya que, si se reputan como tales, habrán de estar previstas en el planeamiento urbanístico general, y, por consiguiente, no sería suficiente con su previsión en un plan especial, situación que “devaluaría” su tratamiento y permitiría que fueran autorizadas por la vía excepcional de las autorizaciones urbanísticas por razones de interés público en suelo no urbanizable<sup>14</sup>.

A este respecto, el Tribunal Supremo acaba de consagrar una peligrosa doctrina respecto de las consecuencias de conceder una autorización para la instalación de una línea aérea de media tensión sin haber aprobado pre-

---

14. Esta tesis ha sido mantenida por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en sus sentencias de 10 de noviembre de 2008 (núm. 887/2008), 8 de noviembre de 2011 (núm. 841/2011) y 9 de abril de 2014 (núm. 207/20145).

viamente un instrumento de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico que contemple la definición de las infraestructuras públicas, como los planes especiales –en el caso sometido a su consideración, el Plan especial de infraestructuras de la Comunidad autónoma de Madrid–, en suelos no urbanizables, considerando que dicha omisión no constituye un vicio de nulidad de dicho permiso, sino de anulabilidad<sup>15</sup>.

En cualquier caso, tanto la planificación energética como la instalación de infraestructuras destinada a la obtención de energía a partir de fuentes renovables, particularmente cuando se hayan de emplazar en suelo urbanizable, han de respetar los criterios medioambientales, que, de no ser conciliables con aquella, son de aplicación preferente.

En este punto, conviene despejar la duda acerca de si la planificación energética de producción renovable es una planificación de carácter ambiental que, por consiguiente, se impondría en todo caso sobre otra tipología de planes.

A nuestro parecer, la planificación energética, aun cuando persiga como uno de sus principales objetivos la descarbonización y la eficiencia energética, no constituye una planificación medioambiental *per se*, sino que se trata de un documento de decisión política sobre las metas que hayan de alcanzarse y los instrumentos más aptos para lograrlo, no prejuzgando ni la previsión de las infraestructuras que para ello son necesarias ni su emplazamiento.

De esta manera lo ha entendido el Tribunal Supremo en su sentencia de 30 de abril de 2008<sup>16</sup>, en la que se expresa lo siguiente: “Esta Sala ha reconocido en numerosas ocasiones la función medioambiental que desempeñan las energías renovables en cuanto contribuyen a reducir la dependencia de los combustibles fósiles y, en esa misma medida, a disminuir las emisiones nocivas de gases de efecto invernadero”, pero “aquella función medioambiental (a la par que estrictamente industrial) no debe ser ajena a otras del mismo orden como son las relativas a la protección de la biodiversidad”.

---

15. Sentencia de 29 de octubre de 2021 (núm. 1281/2021), dictada en el recurso de casación 5521/2020 para la formación de jurisprudencia. Entiende la Sala que, si bien el artículo 5 LSE establece que las infraestructuras eléctricas se consideran sistemas generales, no contiene ninguna prescripción acerca de que el instrumento de ordenación del territorio o el plan urbanístico correspondiente deba ser aprobado con carácter previo al otorgamiento de las autorizaciones administrativas reguladas en dicho artículo. Por otro lado, considera que la finalidad de este tipo de autorizaciones en casos como el sometido a juicio, que es dotar de servicios a los ciudadanos o beneficiar a los consumidores, justifica que no se anule la autorización, ya que si así se concluye, se provocaría un retraso innecesario en la realización de las obras, al tener que iniciarse nuevamente el procedimiento de concesión de la autorización con su correspondiente dilación en el tiempo, lo que perjudicaría el interés general (FJ 3.º).

16. RJ 2008; 2503.

Por consiguiente, no solo es que la planificación energética no prevalece (salvo las excepciones más arriba apuntadas) sobre los planes de ordenación territorial y urbanísticos, sino que, además, la misma habrá de condicionarse y respetar las imposiciones medioambientales, pues, como ha indicado Alenza García (2014: 667), “no existe una primacía de los objetivos de producción de energías renovables sobre los objetivos de protección ambiental”<sup>17</sup>.

Sin embargo, no conviene olvidar que, al igual que en otros casos examinados, más que de prevalencia, se trata de conciliar y, llegado el caso, ponderar todos los intereses en presencia: no se trata de condenar estas instalaciones, sino de valorar todos sus efectos para ajustar su funcionamiento a los condicionamientos urbanísticos, ambientales o de cualquier otra naturaleza, y para cuyo logro puede ser muy útil contar con una planificación integral que contemple y regule todos estos aspectos.

## 2.2

### **La planificación integral como eje articulador de las perspectivas energética, ambiental y territorial**

Para evitar los problemas a los que acabamos de referirnos, la confluencia dentro de un mismo espacio territorial de planificaciones diversas, y en orden a fijar los emplazamientos de las instalaciones de producción de energía renovable, evitando las disfunciones que de las divergencias entre las Administraciones públicas implicadas se pudieran derivar, sería aconsejable la definición, en la propia génesis y adelantándose al proceso autorizador, de planes de ordenación territorial integral en los que, aunando las vertientes del problema –necesidades energéticas, dimensión urbanística y afectación ambiental, a las que podrían incorporarse también aspectos económicos, tecnológicos y de desarrollo local–, se precisara, incluso a través de una delimitación espacial plasmada en un mapa, la zonificación de las áreas del territorio preferentes o compatibles con este tipo de infraestructuras, aquellas donde fuera posible o más conveniente su ubicación por estar dotadas de mejores condiciones o por su escasa afectación a valores protegidos, así como todos los demás aspectos relacionados con la ocupación y el uso del territorio.

Con el fin de que estos planes sean lo más consensuados posibles, evitando conflictos posteriores, se hace indispensable la participación en su elaboración de todas las Administraciones públicas implicadas y represen-

---

17. Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 21 de julio de 2011 (as. C-2/10).

tativas de todos los intereses en presencia, cuyas alegaciones y consideraciones deben tomarse en cuenta en cualquier caso<sup>18</sup>.

A este deseo obedece la disposición adicional segunda de la citada Ley 13/2003, que, con carácter general y para todas las obras públicas del Estado, establece los deberes de todas las Administraciones públicas de “recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de sus actuaciones de planificación y construcción de obras públicas” (apdo. 1), así como el deber de la Administración General del Estado de colaborar con las Administraciones de las comunidades autónomas y las entidades locales, a través de los mecanismos de coordinación y cooperación legalmente establecidos, a fin de articular la planificación y construcción de las obras públicas de interés general con los planes de ordenación territorial y urbanística.

Pero, lamentablemente, este mandato no se desarrolla para la planificación eléctrica. Tampoco han tenido mayor éxito en este punto, al menos aparentemente, las legislaciones autonómicas, que si bien permiten la elaboración de planes estratégicos, programas, directrices y planes especiales para el fomento de las energías renovables que se concreten en instrumentos de zonificación, determinación de áreas prioritarias, definición de terrenos preferentes y la configuración de espacios reservados, no acaban de plasmarse, salvo excepciones, en una ordenada planificación territorial que integre todos estos aspectos<sup>19</sup>.

La previsión de planes de estas características proporcionaría seguridad jurídica tanto a las propias Administraciones públicas a las que corresponde adoptar la decisión autorizatoria final, siendo previsible un mayor acierto en sus resoluciones, como a los propios promotores de estas industrias, que tendrán la certeza de que las ubicaciones elegidas son las más adecuadas para emplazarlas. Por el momento, y a título meramente informativo, el Gobierno, con fecha de 1 de diciembre de 2020, ha elaborado un mapa cartográfico de sensibilidad ambiental, denominado “Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables: eólica y fotovoltaica”<sup>20</sup>. Este “visor cartográfico” es una aproximación metodológica orientativa para conocer, desde fases tempranas, y a reserva de la intervención ambiental posterior, los condicionantes ambientales de las posibles ubicaciones de un proyecto, permitiendo determinar al menos las zonas sensibles y las excluidas.

---

18. El artículo 4.2 de la Ley del Sector Eléctrico dispone que la participación en la planificación eléctrica estatal se contrae a la de las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla.

19. *Vid.*, como ejemplos, la Ley de la Región de Murcia 10/2006, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética; la Ley 1/2007, de fomento de las Energías Renovables e Incentivación del Ahorro y Eficiencia Energética en Castilla-La Mancha; y la Ley de Andalucía 2/2007, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética.

20. Disponible en: <https://sig.mapama.gob.es/geoportal/>.

### 3

## La intervención de las entidades locales en el procedimiento de autorización de instalaciones destinadas a la producción de energía eléctrica procedente de fuentes renovables

Ciertamente, y como ya se ha señalado, el procedimiento de autorización de las instalaciones destinadas a la producción de energía eléctrica diseñado por la LSE es un proceso complicado y prolijo, en el que participan órganos con distinta competencia material y sectorial, residenciados en Administraciones públicas territoriales diferentes, con trámites complejos sometidos a legislaciones diversas y tremendamente mutables (Alonso García, 2022: 531 y ss.).

Para dotar a la resolución final de este proceso de coherencia, y que se vea cumplido el interés público, hay que encajar y articular todas estas competencias, evitando duplicaciones y descoordinaciones, haciendo partícipes del mismo no solo a todas las Administraciones públicas intervinientes, sino también a todos los sujetos interesados.

Como no podía ser de otro modo, en dicho proceso concurren las Administraciones locales, que participarán a través de la doble fórmula de la evacuación de informes o ser consultadas en trámites de competencia de otras autoridades públicas, como la evaluación de impacto ambiental o la autorización ambiental integrada, o bien resolviendo definitivamente sus propios procedimientos: actos necesarios para la transformación de suelo rústico, calificación de la actividad o licencia de obras.

### 3.1

## Intervención local en las autorizaciones ambientales de competencia de otras Administraciones públicas

### 3.1.1

## Intervención de las entidades locales en la evaluación ambiental

El artículo 53.1 LSE exige que la autorización administrativa previa necesaria para la aprobación de proyectos de instalaciones de energía eléctrica<sup>21</sup> se tramite con el anteproyecto de la instalación y, en su caso, conjuntamente con la evaluación de impacto ambiental, si esta resulta exigible.

---

21. Así lo reitera el artículo 124 del referido RD 1955/2000, sobre los procedimientos de autorización de las instalaciones de energía eléctrica, que remite para su exigencia a lo dispuesto en la norma ambiental.

Con carácter general, la Ley estatal 21/2013, de Evaluación Ambiental (LEA, en adelante), somete a evaluación ambiental los proyectos destinados a la generación de energía eólica o fotovoltaica que superen determinada potencia, ocupen determinada superficie de terreno o puedan afectar a áreas naturales protegidas<sup>22</sup>.

Pero la relación de proyectos que han de pasar por dicho trámite ambiental no termina con el listado previsto en la legislación estatal. Amparándose en sus competencias para desarrollar la legislación básica estatal y dictar normas adicionales de protección en materia de medio ambiente (art. 149.1.23.º CE), las comunidades autónomas pueden someter a este análisis otros proyectos, ya se trate de instalaciones cuya autorización sustantiva corresponda al Estado –Ministerio de Industria en el caso que nos ocupa, para las instalaciones eléctricas con potencia instalada superior a 50 MW (art. 3.13 LSE)–, ya se trate de proyectos autonómicos –instalaciones eléctricas con potencia instalada inferior a 50 MW–. Conviene recalcar que la exigencia de evaluación ambiental por la legislación regional es de obligatoria observancia en cualquier caso<sup>23</sup>, aunque, al constituir un trámite instrumental incardinado dentro del procedimiento autorizatorio sustantivo o principal (art. 1.5.a] LEA), si se trata de proyectos que deba autorizar el Estado, el órgano ambiental que debe formular la declaración de impacto ambiental es el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (SSTC 13/1998, 34/2002, 101/2006 y 1/20212, en relación con el artículo 5.d] y 5 e] de la LEA), con sometimiento a la regulación establecida en la legislación nacional (STS de 18 de diciembre de 2013)<sup>24</sup>.

Consideramos que, a la hora de ampliar el número o la calidad de los proyectos que han de pasar por este examen ambiental, sería útil que las

22. El Anexo I sujeta a evaluación ambiental ordinaria, dentro del grupo 3, dedicado a la industria energética, a los parques eólicos que cumplan determinadas condiciones y a las instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red, también cuando cumplan determinadas especificaciones.

Igualmente es exigible la declaración ambiental, por definirlo así el grupo 9 a) de este mismo Anexo, a los proyectos que se desarrollen en espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 y áreas protegidas por instrumentos internacionales, según la regulación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuando estén incluidos en dicho Anexo. Además, tendrán que someterse a este trámite ambiental, pero en su versión simplificada, los proyectos que aparecen en el Anexo II de la Ley (apartados g], h] e i]).

23. La jurisprudencia no ha dudado en señalar en numerosos supuestos la nulidad de las resoluciones de aprobación o autorización de un proyecto cuando se ha omitido la previa y obligatoria evaluación ambiental (*vid.*, entre otras, las SSTS de 4 de abril de 2013 y 15 de junio de 2015). Esta misma consecuencia anulatoria está expresamente prevista en la legislación de varias comunidades autónomas: Baleares (art. 15.2 de su Ley 1/2020), Canarias (art. 38 de la Ley 14/2014), Extremadura (art. 91.1 de la Ley 16/2015) y País Vasco (art. 47.11 de la Ley 3/1998).

24. Rec. 1594/11.

comunidades autónomas realizaran un balance de los inconvenientes y beneficios que los proyectos de generación de energía renovable conlleven para el entorno, significativamente respecto de la lucha contra el cambio climático. Algunas autonomías así lo han previsto: por ejemplo, Murcia, que en el artículo 12.2 de su Ley 10/2006 declara que en “la evaluación de impacto ambiental se valorarán los beneficios ambientales derivados de la generación de energía renovable en sustitución de otras fuentes de energía”.

Haciendo una sucinta síntesis de los aspectos más importantes que para las instalaciones que nos ocupan deben ser examinados en la evaluación ambiental, nos encontramos, además de los efectos que pueden causar propiamente al paisaje, a los ecosistemas y a las poblaciones, los relacionados con la ocupación del territorio: concentración en una misma zona de varias instalaciones, con los efectos de sinergia que se pueden producir entre ellos, ubicación en zonas sensibles, como espacios de la Red Natura 2000 o lugares de especial protección como LIC o ZEPa, etc.

Centrándonos en nuestro análisis, conviene despejar cómo se articula la participación de los entes locales en la evaluación ambiental.

Al consistir esta en un trámite que se inserta dentro del procedimiento de autorización sustantivo o principal de un proyecto, la intervención local en el mismo se limita a las consultas que a tal efecto se formulan para todas las Administraciones públicas en la fase de actuaciones previas (art. 34) y en el trámite de información pública (art. 37), no previéndose que estas hayan de evacuar informe preceptivo alguno de los enumerados en el artículo 37.2 de la norma.

La participación local está también prevista por la LEA, prácticamente en los mismos términos examinados, para la evaluación ambiental estratégica, que consiste en el sometimiento a valoración ambiental de los planes o programas, y sus modificaciones, que se adopten o aprueben por las Administraciones públicas, incluidos, en nuestro caso, los relativos a la energía y ordenación del territorio urbano y rural, o del uso del suelo –art. 6.1 a) LEA–.

En este supuesto, y dado que la evaluación estratégica no excluye el posterior análisis ambiental de los proyectos que de los planes se deriven ni la autorización definitiva de los mismos (artículo 13.1 LEA)<sup>25</sup>, el legislador tampoco ha considerado necesario contar con la opinión de las Adminis-

25. La doctrina del Tribunal Supremo en atención a la cual se han de someter a evaluación ambiental tanto el concreto proyecto de construcción de infraestructuras como el instrumento de planeamiento que lo hace posible, so pena de nulidad, acaba de consagrarse en la Sentencia del alto órgano jurisdiccional de 22 de septiembre de 2022 (rec. cas. 1567/2021).



traciones locales más allá de las alegaciones que las mismas puedan formular en el período de consultas previas o en el de información pública, tal y como prevén los artículos 19, 22 y 30 LEA.

No obstante, a nuestro parecer, hubiera sido más interesante que la norma, dada la importancia de integrar en dichos planes y programas los aspectos relativos a la energía, los ambientales y los referidos a ordenación territorial y urbanística, hubiera previsto una intervención local más intensa, que pudiera anticipar algunas previsiones y limitaciones en orden a la posible ubicación o prohibición de estas infraestructuras.

Aunque sea excedernos del encargo que para este estudio se nos ha asignado, no podemos dejar de referirnos, siquiera someramente, al problema del cuello de botella generado en las Administraciones públicas competentes para realizar la evaluación ambiental ante el “aluvión” de solicitudes para la instalación de proyectos de plantas de renovables, lo que ha generado el colapso ante los órganos administrativos encargados de resolver estas declaraciones ambientales. Según el diario *Expansión* de 31 de enero de 2023, la cifra de los expedientes “atascados” alcanzaba hasta 80 000 MW. El retraso en resolver estos expedientes puede ser muy gravoso para los promotores de estas instalaciones en el caso de que los proyectos hayan obtenido licencia de acceso previa a la red<sup>26</sup>, pues en estos casos, los permisos caducarán<sup>27</sup>, pudiendo también perder los avales depositados como garantías en las subastas<sup>28</sup>. Por estas razones, algunas empresas afectadas por la demora ya han adelantado que litigarán.

26. Según Red Eléctrica Española, gestor de la red de alta tensión y operador del sistema eléctrico, en octubre de 2022 había concedido permisos de conexión a red a 143 700 MW, y aún tiene en estudio otros 32 700 MW, que se suman a 43 500 de renovables. Los permisos ya denegados serían 139 000 MW.

27. La articulación entre los permisos de conexión y el medio ambiente ha dado un giro importante a partir de la modificación del RD 1183/2020, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, operada por la disposición adicional 4.<sup>a</sup> del Real Decreto-ley 12/2021, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua. En virtud del mismo, el criterio para conseguir el permiso de conexión a la red eléctrica para los parques (en los nudos con capacidad para más de 100 MW) ya no se referirá al momento en el que se ha instado la solicitud, sino que se realizarán concursos en los que se tendrán en cuenta los impactos o repercusiones socioeconómicas y ambientales que va a suponer para las zonas en las que se vayan a ubicar las instalaciones. Estos nuevos criterios serán los definidos en el nuevo apartado 4.<sup>o</sup> del artículo 19.1, entre ellos, el impacto socioeconómico en el área y sus habitantes, valorado en función de los empleos directos e indirectos generados en los municipios locales y adyacentes, tanto durante el proceso de construcción y puesta en marcha de las instalaciones de generación y/o almacenamiento como durante la operación de las mismas.

28. La ejecución de avales de las tres subastas de energía renovable realizadas en 2016 y 2017 durante el Gobierno del PP ya se ha producido: según el análisis realizado por el Ministerio para la Transición Ecológica, la cifra que puede incautarse el Estado por este concepto asciende a 97,9 millones de euros (diario *El País*, 1 de diciembre de 2021).

Esta situación, unida a la presión que, desde la invasión rusa a Ucrania, está ejerciendo la Unión Europea para potenciar este tipo de instalaciones, ha abocado al Gobierno a dictar varias disposiciones para facilitar y agilizar este trámite ambiental<sup>29</sup>, propósito que es también compartido por la Unión Europea, que acaba de aprobar el Reglamento (UE) 2022/2577, de 22 de diciembre de 2022, por el que se establece un marco temporal de dieciocho meses para acelerar el despliegue de energías renovables<sup>30</sup>.

El plazo para la obtención de la declaración de impacto ambiental expiraba el 25 de enero de 2023. Pero, según informa la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico de 21 de enero de 2021, en dicha fecha ya se han evaluado todos los expedientes de renovables de su competencia (proyectos de más de 50 MW), lo que supone 35,8 GW, de los que 27,9 GW han obtenido una declaración de impacto ambiental positiva.

### 3.1.2

#### Intervención municipal en la autorización ambiental integrada

A diferencia de lo que acabamos de reseñar sobre la participación local en la evaluación de impacto ambiental, en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada (AAI, en adelante), dado su carácter de auténtica resolución administrativa y su naturaleza integral, sí son exigibles diversos pronunciamientos (informes o autorizaciones) de las autoridades municipales.

Bien es cierto que esta autorización, en cuanto tiene por finalidad evitar, y cuando esto no sea posible, reducir y controlar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, los vertidos al agua y la contaminación de suelos, incluyendo la gestión de los residuos (art. 1 del Real Decreto Legislativo 1/2016,

<sup>29</sup>. Real Decreto-ley 36/2020, que permite excepcionar de este trámite ambiental a los proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, siempre que se den determinadas condiciones, y reduce los plazos de resolución en las distintas fases del procedimiento de evaluación ambiental; Real Decreto-ley 29/2021, que permite que los promotores de las instalaciones de producción de energía procedentes de fuentes renovables renuncien a sus permisos de acceso y conexión o, en su caso, a la solicitud presentada, a seguir adelante con los proyectos presentados, con lo que podrán recuperar los avales depositados (DT 1.º); Real Decreto-ley 6/2022, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (Lozano Cutanda, 2022), y Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, que flexibiliza la evaluación de impacto ambiental de estos proyectos estableciendo un procedimiento específico de "determinación de afección ambiental".

<sup>30</sup>. El resumen de su contenido puede examinarse en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/11/24/eu-to-speed-up-permitting-process-for-renewable-energy-projects/>.

por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación –LPCIC, en adelante–), no es de aplicación a las instalaciones de producción de energías renovables, que precisamente se caracterizan por no provocar este tipo de impactos ambientales a los bienes considerados, salvo que se trate de producción de energía eléctrica por combustión de la biomasa, de instalaciones de cogeneración y de las destinadas a la producción de hidrógeno<sup>31</sup>.

No obstante, la previsión de la intervención de los ayuntamientos en el procedimiento de concesión de la misma, así como su articulación con otras autorizaciones ambientales, como la evaluación de impacto ambiental –art. 22 LPCIC–, o con el régimen jurídico de las actividades clasificadas –art. 29 LPCIC–, y su carácter integrado, que permite su resolución por un único órgano administrativo, en este caso el ambiental autonómico, es un interesante modelo que puede servir de pauta para la simplificación y coordinación de los diferentes trámites (sustantivos, urbanísticos y ambientales) del procedimiento de autorización para la puesta en marcha de instalaciones que nos ocupan<sup>32</sup>.

La norma legal considera que la intervención del ayuntamiento se tiene que producir en relación con la materia urbanística, pero también sobre todos aquellos aspectos de la competencia municipal.

En relación con la cuestión urbanística, el artículo 12.1b) LPCIC obliga al promotor de la actividad a incorporar en el contenido de la solicitud un informe urbanístico del ayuntamiento en cuyo territorio se ubique la instalación que acredite la compatibilidad del proyecto con el planeamiento urbanístico. Una vez evacuado dicho informe por el órgano local, el artículo 15 del texto legal dispone el valor vinculante del mismo. Si este es negativo, con independencia del momento en que se haya emitido, pero siempre que se haya recibido en la comunidad autónoma con anterioridad al otorgamiento de la autorización ambiental integrada, obliga al órgano competente para otorgar dicha autorización a dictar resolución motivada poniendo fin al procedimiento y archivando las actuaciones.

31. Anejo 1 LPCIC: epígrafe 1, 1.1 a) para las instalaciones de producción de energía eléctrica en régimen ordinario o en régimen especial, en las que se produzca la combustión de combustibles fósiles, residuos o biomasa; epígrafe 1, 1.1 b) para las instalaciones de cogeneración; y epígrafe 4, 4.2 a) para las instalaciones químicas para la fabricación de productos químicos inorgánicos como el hidrógeno.

Se llama hidrógeno verde al obtenido a través de la electrolisis del agua. Dado que este proceso requiere electricidad, esta se generará de forma renovable (energía eólica o solar), lo que hará que se obtenga sin emisiones en el proceso. Francia busca que la Comisión equipare el hidrógeno *rosa* –esto es, el producido gracias a la energía nuclear– al verde en el acto delegado de taxonomía al que nos referíamos en la nota 2 de este trabajo, y que está próximo a aprobarse (diario *El País*, 14 de febrero de 2023).

32. *Vid.*, sobre la cuestión, Alonso García (2006).

Al margen de este informe, la norma contempla, en su artículo 18, otro informe municipal que versará sobre “la adecuación de la instalación analizada a todos aquellos aspectos que sean de su competencia”. Este informe podría pronunciarse sobre los aspectos que corresponden al círculo de los intereses locales propios tal y como se definen en la LRBRL, específicamente los relativos a la salubridad e higiene y seguridad del proyecto, protección civil, prevención y extinción de incendios, accidentes graves, conservación de caminos, pavimentación y vías públicas; salubridad pública, limpieza viaria y recogida de residuos, determinaciones sobre ruidos y vibraciones, calor, olores, emplazamientos y distancias, etc.

En este caso, sin embargo, de no emitirse el informe en el plazo señalado, se podrán proseguir las actuaciones, aunque el emitido fuera de plazo, pero recibido antes de dictar resolución, deberá ser valorado por el órgano competente de la comunidad autónoma. No parece, por consiguiente, que este informe tenga carácter ni preceptivo ni vinculante para la puesta en marcha de la instalación.

Por lo que se refiere a la articulación de esta autorización con la licencia de actividades clasificadas, el artículo 29 LPCIC dispone que la AAI prevalecerá sobre cualquier otro medio de intervención administrativa en la actividad de los ciudadanos que puedan establecer las Administraciones competentes para el ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. A estos efectos, la AAI será, en su caso, vinculante para la autoridad local cuando sea denegatoria o imponga medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos ambientales recogidos en el artículo 22 del texto legal.

## 3.2

### **El ejercicio por parte de las entidades locales de sus potestades en orden a autorizar las instalaciones productoras de electricidad a través de fuentes renovables**

El fenómeno que podríamos denominar “fiebre renovable” ha provocado una intensa normativa nacional –impulsada desde la propia Unión Europea<sup>33</sup>, y recogida en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima

---

33. La Directiva relativa al fomento de energías renovables (2018/2001) impone a los Estados miembros la obligación de velar “porque las normas nacionales relativas a los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias que se aplican a las instalaciones y redes conexas de transporte y distribución para la producción de electricidad, calor o frío a partir de fuentes renovables, [...] sean proporcionadas y necesarias”.

2012-2030<sup>34</sup>– y autonómica<sup>35</sup>, dictada con el objetivo de simplificar y agilizar los procedimientos necesarios para la puesta en marcha de estas instalaciones a todos los niveles administrativos. Esta situación se ha visto particularmente reflejada en el ámbito local, significativamente en la sustitución, en ciertos casos, de la licencia de actividad o incluso la propia licencia de obras por otras fórmulas de intervención administrativa, como la declaración responsable o la comunicación previa.

### 3.2.1

#### Licencia de actividad (apertura o funcionamiento)

La finalidad de esta autorización es comprobar que las actividades previamente clasificadas reúnen las debidas condiciones de tranquilidad, seguridad y salubridad, para evitar que las mismas provoquen molestias (debidas al ruido, vibraciones, olores), afectaciones a la salud (seguridad laboral) o al entorno (medio ambiente), o peligro (incendios), estableciendo a tal efecto las medidas correctoras oportunas de acuerdo con lo establecido en las reglamentaciones técnicas que resulten de aplicación y en los planes de urbanismo y ordenanzas municipales (Alonso García, 2022: 557-562).

El régimen jurídico de estas actividades depende de la legislación autonómica, legislación que se ha generalizado en todas las comunidades autónomas, salvo en Madrid y Asturias<sup>36</sup>. Estas normas establecen el control que la Administración municipal efectúa sobre estas actividades a través de diferentes modalidades de intervención, que se gradúan en función de los posibles efectos adversos que para los indicados bienes jurídicos protegidos

---

34. Concretamente, la medida 1.18 PNIEC así lo destaca, considerando, además de otros factores, la existencia de “un riesgo de tramitación administrativa, ligado a plazos o trámites que dilatan o generan incertidumbre en la obtención de permisos sin necesariamente aportar mejoras o garantías de tipo ambiental, social o de adaptación al territorio”, por lo que concluye la necesidad de su revisión “con el objetivo de agilizar los proyectos y evitar a los promotores cargas innecesarias”.

35. Entre la normativa autonómica podemos destacar: Andalucía: Decreto-ley 2/2018, de Simplificación de Normas en materia de Energía y Fomento de las Energías Renovables, modificado por el Decreto-ley 2/2020; Aragón: Ley 1/2021; Canarias: Decreto-ley 15/2020, de Medidas Urgentes de Impulso de los Sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias; Castilla-La Mancha: Ley 7/2022, de Medidas para la Agilización Administrativa de los Proyectos de Energías Renovables en la región; Cataluña: Decreto-ley 16/2019; Islas Baleares: Ley 10/2019; Región de Murcia: Ley 10/2006, 21 diciembre, de Energías Renovables y Ahorro y Eficiencia Energética, que diseña un interesante procedimiento unificado que comprenderá todas las autorizaciones y requisitos exigibles por la legislación vigente en materia de industria y energía, que dará lugar a la denominada “Autorización de Aprovechamiento”; Comunidad Valenciana: Decreto-ley 14/2020; y País Vasco: Decreto 48/2020.

36. La Ley asturiana se encuentra, no obstante, dentro del plan de iniciativas legislativas que el Principado de Asturias ha aprobado para la vigente legislatura.

la actividad pueda conllevar: licencia previa, comunicación previa o declaración responsable, calificación de actividad, o, sencillamente, se eximen de todo permiso por su consideración de inocuas.

La mayor parte de las legislaciones autonómicas eximen de este título de intervención administrativa a las instalaciones de autoconsumo<sup>37</sup>, aunque en otros casos las someten a calificación ambiental si son consideradas industriales o presentan una alta potencia (Cantabria)<sup>38</sup>, y en otros, a comunicación previa (por ejemplo, en Castilla y León)<sup>39</sup>.

### 3.2.2

#### El ejercicio por parte de las entidades municipales de sus competencias urbanísticas

##### **\*) Los actos necesarios para la transformación del suelo rústico**

Con carácter general, las legislaciones urbanísticas dictadas por las comunidades autónomas se están mostrando favorables a explorar las alternativas y posibilidades que brinda la calificación del suelo urbano para incentivar la implantación de instalaciones destinadas a producir o usar energía renovable, particularmente el autoconsumo fotovoltaico, en determinados espacios de los núcleos urbanos<sup>40</sup>.

A tal fin, se potencia, simplificando los trámites administrativos para su autorización, la utilización de las cubiertas de los edificios urbanos, nuevos o existentes, como espacios idóneos para la ubicación de placas solares y fotovoltaicas, o los aparcamientos y lugares destinados a plazas de estacionamiento, de titularidad privada y pública, para instalar cargadores de vehículos eléctricos, y también, en ciertos supuestos, en suelo rústico, en edificaciones o cubiertas industriales<sup>41</sup>.

37. Entre otras, Castilla-La Mancha: Ley 7/2011, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos; Cataluña: Ley 20/2009, de Prevención y Control Ambiental de las Actividades; Extremadura: Ley 16/2015, de Protección Ambiental; Galicia: Ley 1/1995; Murcia: Ley 4/2009, de Protección Ambiental Integrada; y Comunidad Valenciana: Ley 6/2014, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades.

38. Ley 17/2006, de Control Ambiental Integrado.

39. Decreto Legislativo 1/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Prevención Ambiental.

40. En este sentido se pronuncia la disposición final décima de la Ley estatal 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética, que conmina al Gobierno a que, en el plazo de un año a contar desde su aprobación, proponga la modificación de la Ley de Propiedad Horizontal para facilitar y flexibilizar las instalaciones fotovoltaicas de autoconsumo en las comunidades de propiedad horizontal.

41. Así, la Ley de las Islas Baleares 10/2019, de Cambio Climático y Transición Energética, o el Decreto-ley 14/2020, de la Comunidad Valenciana.

Más problemas causa el emplazamiento de estas infraestructuras en el suelo no urbanizable, rústico o rural, debido a las posibles afectaciones adversas que las mismas pueden causar a los valores y bienes que en los mismos se protegen: medio ambiente, fauna, paisaje, ecosistema, usos agrario, ganadero, forestal, turístico, o cinegético, así como culturales, históricos, arqueológicos o científicos.

En efecto, la dimensión de la instalación, las características del espacio que ocupe la misma y las líneas de distribución a ella asociadas o los posibles efectos sinérgicos que pudieran ocasionar la coexistencia en dicho territorio de varias instalaciones de la misma o de diferente tipología, son factores que hay que tener en cuenta.

Si bien es verdad que la transformación de este tipo de suelo se podrá legitimar, lo habrá de ser respetando las limitaciones que a tal efecto impone el artículo 13.1 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015, esto es: que tenga carácter excepcional, que siga el procedimiento y las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, y que se trate de usos específicos, que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y al desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural. En otro caso, habrá que valorar las alternativas de localización de infraestructuras que fueran plausibles.

Con la finalidad de favorecer la implantación en sus respectivos territorios de instalaciones renovables, las comunidades autónomas, haciendo uso de la competencia exclusiva que a tal efecto les confiere el artículo 148.1.3.º CE, han legislado sobre la materia, modificando las disposiciones jurídicas existentes para permitir que determinadas instalaciones de generación de este tipo de energía puedan ser ubicadas en este tipo de suelo.

De acuerdo con la mayoría de estas legislaciones, dicha transformación urbanística exigirá ya la aprobación de un plan especial, ya un proyecto de actuación, o bien una calificación urbanística especial o una autorización de usos (Simou, 2020: 318)<sup>42</sup>, aunque, lógicamente, esta opción se condiciona a su compatibilidad con los usos y valores protegidos en dicho suelo, si bien, con carácter general, se considera que dicha incompatibilidad no se produce si no se ha declarado expresamente la prohibición de dicho uso para ese suelo.

42. Véanse como ejemplos de las diferentes opciones que barajan los legisladores autonómicos: Aragón: Ley 3/2009 (autorización especial de usos); Canarias: Decreto-ley 15/2020 (proyecto de actuación territorial o calificación territorial); Castilla-La Mancha: Ley 5/2020, de 24 de julio (declaración de proyectos prioritarios); Castilla y León: Ley 5/1999 (autorización excepcional de usos); Cataluña: Decreto-ley 16/2019 (proyecto de actuación específica de interés público o plan especial de urbanismo); Madrid: Ley 11/2022 (proyectos de alcance regional y calificación urbanística); y Comunidad Valenciana: Ley 1/2019 (declaración de interés comunitario).

Las competencias municipales en la ejecución de los planes especiales dependerán de si los mismos tienen alcance supramunicipal o se concretan en un término municipal concreto, puesto que, en este último caso, la aprobación se traslada al Gobierno autonómico. En cuanto a la calificación urbanística, la misma se realizará por el propio ayuntamiento si dispone de los medios personales y materiales adecuados; en otro caso, dicha función la acometerán las comisiones regionales.

### **\*) Licencia municipal de obra**

La licencia de obras constituye el último de los trámites necesarios para la instalación de las infraestructuras destinadas a la producción de energía eléctrica. Se define como el clásico título de intervención utilizado por la Administración pública para controlar que la actividad desplegada por los particulares en relación con los actos de urbanización y uso del suelo se adapta a la legalidad urbanística, y de manera especial, a las disposiciones del planeamiento municipal.

Aunque este tipo de permiso no se ha visto, en general, afectado por las legislaciones autonómicas destinadas a agilizar los procedimientos autorizatorios de instalaciones de energía eléctrica, y permanecen como tales sin haberse sustituido por otros títulos de intervención administrativa como las declaraciones responsables o las comunicaciones previas, sí que dicho permiso se ha reemplazado por estas otras fórmulas de control con el objetivo de favorecer el autoconsumo doméstico y residencial de energía procedente de fuentes renovables (Alonso García, 2022: 548-552).

Obviamente, el cambio de este control previo por otro de carácter *ex post* solo está previsto para determinados trabajos –instalación de paneles solares fotovoltaicos sobre las cubiertas o los techos de las edificaciones o en pérgolas de aparcamiento, o la previsión de puntos de recarga de vehículos eléctricos–, que cumplan ciertas características –por ejemplo, que no superen un metro de altura o afecten a bienes declarados de interés cultural o catalogados, o a los cimientos o estructura de la edificación–, o solo cuando tengan por finalidad el autoconsumo, o solo cuando se localicen en parcelas de suelo urbano<sup>43</sup>.

43. Andalucía: Decreto-ley 2/2020, de Mejora y Simplificación de la Regulación para el Fomento de la Actividad Productiva; Aragón: Ley 1/2021, de Simplificación Administrativa; Canarias: Decreto-ley 15/2020, de Medidas Urgentes de Impulso de los Sectores Primario, Energético, Turístico y Territorial; Castilla y León: Decreto-ley 4/2020, de Impulso y Simplificación de la Actividad Administrativa para el Fomento de la Reactivación Productiva; Castilla-La Mancha: Ley 1/2021, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas; Cataluña: Decreto-ley 16/2019, de Medidas Urgentes para la Emergencia Climática y el Impulso a las Energías Renovables;



En cualquier caso, no hay que olvidar que el régimen de declaración responsable no exime ni condiciona las facultades de inspección y control posterior que asisten a las autoridades públicas, en este caso las locales (art. 69.3 LRBRL), así como tampoco los poderes para determinar el cese del ejercicio del derecho o actividad afectada, las facultades sancionadoras y la declaración de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar, lo que incluye la posibilidad de instar al interesado a que restituya la situación jurídica alterada al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente (art. 69.4 LRBRL).

Por último, hay que recordar que la licencia de obras, como acto reglado, solo podrá denegarse tras la comprobación de que la actividad proyectada se opone al planeamiento urbanístico vigente. Por otro lado, también es necesario insistir en que, pese a constituir el último de los trámites administrativos del procedimiento autorizatorio de las instalaciones eléctricas, los ayuntamientos no podrán denegarla si todos los demás informes y actos realizados por la entidad local con anterioridad han sido favorables a dicha instalación. Creemos que será de aplicación la doctrina de los “actos propios”.

No obstante, conviene que, antes de realizar las correspondientes solicitudes de autorización de instalaciones renovables, los promotores de estas empresas se dirijan y se pongan en contacto con las Administraciones municipales para examinar conjuntamente las posibilidades de que sus proyectos prosperen teniendo en cuenta todos los aspectos relacionados con la competencia local que en este trabajo hemos considerado.

## 4

### Conclusiones

Nuestro derecho dota de importantes poderes a los entes locales para que los servicios que prestan y las actividades que desarrollan, incluyendo la intervención en la esfera de actuación de los vecinos, se realicen con arreglo a criterios de sostenibilidad, lo que pasa por la utilización de energía procedente de fuentes renovables.

---

Comunidad de Madrid: Ley 11/2022, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y Modernización de la Administración; Comunidad Valenciana: Decreto-ley 14/2020, de Medidas para Acelerar la Implantación de Instalaciones para el Aprovechamiento de las Energías Renovables por la Emergencia Climática; Extremadura: Ley 11/2018, de Ordenación Territorial y Urbanística sostenible; y Navarra: Ley foral 4/2021, por la que se aprueban Medidas Urgentes para la Gestión y Ejecución de las Actuaciones financiables con Fondos Europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación.

Pero la más importante arma con la que cuentan estas entidades, concretamente las municipales, es la decisión última que les compete en el procedimiento de autorización de las infraestructuras que generan este tipo de energía, pues son ellas las que, haciendo uso de sus competencias en materia urbanística y ambiental, definirán o preservarán las zonas en las que las mismas se pueden ubicar, calificarán, en su caso, el suelo rústico para albergarlas, y otorgarán las licencias de actividad o funcionamiento y de obras.

El impulso que nuestro legislador, auspiciado por la Unión Europea, ha dado a la utilización de esta clase de energía, ha disparado el número de solicitudes recibidas para la autorización de estas plantas, en muchos casos de grandes proporciones, situación que ha puesto “en jaque” a numerosos ayuntamientos, reacios a albergar en sus términos territoriales estos vastos complejos. Esta oposición municipal ha provocado tensiones interadministrativas –particularmente autonómico-locales–, siendo fuente de conflicto jurídico –también con los promotores–, lo que está ralentizando el proceso de autorización, cuando no haciéndolo fracasar.

La apuesta por las renovables no puede plantearse en términos de conflicto: hay que encontrar la fórmula que haga compatible el desarrollo de estas iniciativas que suponen una beneficiosa alternativa a los combustibles fósiles, y, por tanto, a la salud del planeta, con los otros intereses en presencia: locales, ambientales, paisajísticos, de desarrollo social, etc., conciliando todos ellos.

El trabajo propone algunos mecanismos jurídicos que pueden ser utilizados para cohonestar estos intereses, lo que pasa, obviamente, por hacer partícipes a los entes locales de la toma de decisiones y de la adopción de las resoluciones de autorización de estas empresas, y por el respeto de su autonomía en los asuntos que son de su competencia.

A mi juicio, sería plausible la adopción de las siguientes medidas:

En primer lugar, la colaboración de los entes locales en la elaboración de planes integrales de ordenación del territorio estatales y/o autonómicos, de tal manera que consensuen las proyecciones de futuro sobre la construcción de estas instalaciones y su emplazamiento en las zonas y los terrenos más propicios. Estas determinaciones podrían, incluso, prevalecer sobre la planificación urbanística, siempre teniendo en cuenta la autonomía local.

En segundo término, habría que reforzar la participación de estas entidades en los trámites previstos en los procedimientos que sean competencia de otros órganos administrativos, como la evaluación de impacto ambiental de proyectos, que es prácticamente inexistente en la actualidad, y que se podía paliar con la previsión de un informe preceptivo de los términos municipales afectados por el proyecto.

Finalmente, también sería conveniente, en aras de la seguridad jurídica, que se adelantaran los pronunciamientos y resoluciones que competen a los municipios, y que normalmente se producen en la fase final del procedimiento de autorización material, a estadios más tempranos del mismo. Se podría así prever que evacuaran un informe sobre la compatibilidad urbanística del proyecto con la planificación local, y que, si la misma resultara positiva, no se pudiera rechazar la ulterior licencia de obras, salvo por causas legales sobrevenidas (doctrina de los “actos propios”).

Otro de los aspectos en los que, a mi modo de ver, habría que insistir es que la agilización y simplificación de los procedimientos administrativos y flexibilización de trámites no se haga rebajando los niveles de protección ambiental –como sucede al reemplazar la evaluación ambiental por una “determinación de afección ambiental”– o de las potestades municipales –sustitución de licencias por comunicaciones previas o declaraciones responsables o imposición a los ayuntamientos de planes especiales o determinación de proyectos de alcance general que puedan ubicarse en cualquier tipo de suelo–.

Más racional sería considerar la autorización necesaria para la puesta en marcha de estas instalaciones como un permiso integral, que fijara con precisión el tipo de intervención de las diferentes Administraciones públicas implicadas y el momento en el que las mismas se deban producir, lo que evitará la descoordinación entre las mismas, duplicidades procedimentales y resoluciones divergentes. El modelo de autorización ambiental integrada diseñado para la prevención y el control integrados de la contaminación –que algunas comunidades autónomas han previsto para las instalaciones de producción renovable– podría ser el patrón para seguir.

En definitiva, una legítima y deseable apuesta por las renovables que respete las competencias de todas las Administraciones públicas implicadas, garantice el interés público y ofrezca seguridad jurídica de los promotores.

## 5 Bibliografía

Alenza García, J. F. (2014). Energías renovables y cambio climático: hacia un marco jurídico común. En J. F. Alenza García (dir.). *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 625-683). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

Alonso García, C. (2006). La intervención de las entidades municipales en el procedimiento de otorgamiento de la autorización ambiental integrada. En J. Esteve Pardo (coord.). *Derecho del Medio Ambiente y Administración Local* (pp. 37-58). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

- (2012). La supresión de las licencias de actividad y de obras para la puesta en marcha de determinados comercios como medida de dinamización de la economía. En J. L. Piñar Mañas (dir.). *Crisis económica y crisis del estado de bienestar: el papel del derecho administrativo* (pp. 301-308). Madrid: Reus.
- (2020). Dotar de estabilidad al régimen jurídico de las renovables. *AgendaPública - El País*, 29-1-2020. Disponible en: <https://agendapublica.elpais.com/noticia/13781/dotar-estabilidad-al-gimen-juridico-renovables>.
- (2022). Licencias urbanísticas y ambientales para autoconsumo. En F. Delgado, R. Galán, N. Garrido e I. González (dirs.). *Los desafíos jurídicos de la transición energética* (pp. 527-564). Navarra: Aranzadi.

Delgado Piqueras, F. (2018). Evolución legal del fomento de la electricidad verde en España anterior a la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico. En F. Delgado (dir.). *El Derecho de las energías renovables y el regadío* (pp. 37-115). Navarra: Aranzadi.

Ecologistas en Acción. (2021). *Manifiesto de Ecologistas en Acción ante el proceso de transición energética e implantación de renovables*. Disponible en: <https://www.ecologistasenaccion.org/168265/la-avalancha-de-grandes-proyectos-de-energias-renovables-pone-en-riesgo-una-transicion-energetica-justa-y-ecologica/>

Galán Vioque, R. (2014). Implantación territorial de las energías renovables. En J. F. Alenza (dir.) *La regulación de las energías renovables ante el cambio climático* (pp. 293-316). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

Galera Rodrigo, S. (2022). *El hacer urbano de la UE. Modelo de ciudad, poder local y sostenibilidad energética*. Barcelona: Atelier.

González Ríos, I. (2021). *Los entes locales ante la transición y sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos para 2030/2050*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

Lozano Cutanda, B. (2022). Real Decreto Ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 123.

Ruiz Olmo, I. (2021). *La regulación de las energías renovables: la electricidad fotovoltaica*. Madrid: Tecnos.

Simou, S. (2020). *Derecho local del cambio climático*. Madrid: Marcial Pons.

Valencia Martín, G. (2022). La autorización fotovoltaica integrada valenciana. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 127. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2022/10/2022-10-03-Valencia-Autorizacion-fotovoltaica.pdf>.