

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 3 de octubre de 2022

“LA AUTORIZACIÓN FOTOVOLTAICA INTEGRADA VALENCIANA”

*“THE VALENCIAN INTEGRATED PHOTOVOLTAIC
AUTHORIZATION”*

Autor: Germán Valencia Martín, Profesor Titular de Derecho Administrativo, Universidad de Alicante

Fecha de recepción: 17-08-2022

Fecha de aceptación: 15-09-2022

Resumen:

En este trabajo se analiza el régimen sustantivo y procedimental de la nueva “autorización fotovoltaica integrada” creada por el legislador valenciano (Decreto ley 14/2020) para facilitar la implantación de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, destacando el carácter reglado de la intervención territorial que incorpora (la autorización de implantación en suelo no urbanizable). Se tiene en cuenta también la contestación suscitada por esta normativa en algunos Ayuntamientos, que se ha manifestado a través de la suspensión del otorgamiento de licencias municipales, provocando su falta de efectividad. Y se examina, por último, la reacción del legislador valenciano a esta situación de parálisis por medio del Decreto ley 1/2022, que modifica la política territorial en la materia para favorecer su aceptación a escala local y aprovecha las facilidades para la evaluación ambiental de los proyectos ofrecidas recientemente por el legislador estatal (Real Decreto-ley 6/2022).

Abstract:

This paper studies the substantive and procedural regime of the new "integrated photovoltaic authorization" created by the Valencian legislator (Decree Law

14/2020) to facilitate the implementation of photovoltaic plants on undeveloped land, highlighting the regulated nature of territorial intervention that it incorporates (the authorization of implantation in undeveloped land). The response aroused by this regulation in some Town Halls is also taken into account, which has resulted in the suspension of the granting of municipal licenses, causing their lack of effectiveness. And finally, the reaction of the Valencian legislator to this situation of paralysis through Decree Law 1/2022 is also examined, which corrects the territorial policy on the matter to help its acceptance at the local level and takes advantage of the facilities for environmental evaluation of the projects recently offered by the state legislator (Royal Decree-Law 6/2022).

Palabras clave: Autorización fotovoltaica integrada. Autorización de implantación en suelo no urbanizable. Comunidad Valenciana. Suspensión del otorgamiento de licencias municipales. Informe de afecciones ambientales.

Keywords: Integrated photovoltaic authorisation. Authorisation to build on undeveloped land. Valencian Community. Suspension of municipal licensing. Environmental conditions report.

Sumario:

1. **Introducción**
 - 1.1. **El desiderátum y los problemas en el camino**
 - 1.2. **Planteamiento del trabajo**
 - 1.3. **Las novísimas reformas también consideradas**
2. **Marco general**
 - 2.1. **Introducción**
 - 2.2. **Régimen económico**
 - 2.3. **Acceso y conexión a la red**
 - 2.4. **Autorizaciones de instalación**
 - 2.4.1. **Autorización sustantiva**
 - 2.4.2. **Intervenciones ambientales y por razones de ordenación territorial y urbanísticas**
 - A) **Evaluación de impacto ambiental**
 - B) **Licencia ambiental**
 - C) **Declaración de interés comunitario**
 - D) **Licencia de obras**
 - 2.4.3. **Resumen y secuencia de intervenciones**

- A) Instalaciones de competencia sustantiva estatal
 - B) Instalaciones de competencia sustantiva de la Comunidad Valenciana (situación previa a la reforma)
- 2.4.4. Exigencias comunitarias
- 3. El nuevo procedimiento integrado valenciano
 - 3.1. Introducción
 - 3.2. Alcance de la integración
 - 3.3. Esquema del procedimiento
 - 3.3.1. Actuaciones previas
 - 3.3.2. Iniciación
 - 3.3.3. Desarrollo
 - 3.3.4. Terminación
 - 3.4. La duración del procedimiento
- 4. Régimen sustantivo de la autorización
 - 4.1. Introducción
 - 4.2. El carácter reglado de la autorización de implantación en suelo no urbanizable
 - 4.3. Criterios legales para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas: el detalle propio de un plan
 - 4.4. Criterios específicos
 - 4.4.1. Criterios para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental
 - 4.4.2. Criterios territoriales y paisajísticos
 - 4.4.3. Criterios energéticos
 - 4.5. Criterios generales
 - 4.5.1. Sumatorio de cosas diversas
 - 4.5.2. Aptitud inicial de toda clase de suelos no urbanizables
 - 4.5.3. Limitación de la incompatibilidad derivada del planeamiento urbanístico a las prohibiciones expresas
- 5. La suspensión del otorgamiento de licencias municipales
 - 5.1. Planteamiento
 - 5.2. Alcance y duración
 - 5.3. Utilidad directa e indirecta
 - 5.4. Utilidad final: el posible contenido de la revisión del planeamiento
- 6. El nuevo procedimiento simplificado estatal
 - 6.1. Introducción

- 6.2. **Ámbito de aplicación**
- 6.3. **Características**
 - 6.3.1. **Integración de las autorizaciones sustantivas**
 - 6.3.2. **Determinación de las afecciones ambientales**
- 6.4. **Aplicación a las instalaciones de competencia sustantiva autonómica: la problemática elusión del carácter básico de la reforma**
- 7. **La modificación subsiguiente de la legislación valenciana**
 - 7.1. **Introducción**
 - 7.2. **El nuevo procedimiento integrado y simplificado valenciano**
 - 7.2.1. **Ámbito de aplicación**
 - 7.2.2. **Especialidades**
 - 7.3. **Otras modificaciones del procedimiento integrado de alcance general**
 - 7.3.1. **Limitación de la relevancia del informe en materia de ordenación del territorio y paisaje**
 - 7.3.2. **Incremento de la participación municipal**
 - 7.4. **Los nuevos plazos del procedimiento integrado**
 - 7.5. **Aspectos sustantivos**
 - 7.5.1. **Límites a la ocupación de suelo no urbanizable**
 - 7.5.2. **Normas de aplicación directa**
 - 7.5.3. **Reversibilidad de instalaciones**
 - 7.6. **Proyectos energéticos prioritarios y de iniciativa municipal**
 - 7.7. **Especialidades de la suspensión del otorgamiento de licencias**
 - 7.8. **Centrales de competencia sustantiva estatal**
 - 7.9. **Balance: el olvido de los suelos no urbanizables de protección especial**
- 8. **Conclusiones**
- 9. **Bibliografía**

Summary:

- 1. **Introduction**
 - 1.1. **The desideratum and the problems along the way**
 - 1.2. **Approach of the work**
 - 1.3. **The latest reforms also considered**
- 2. **General framework**

- 2.1. Introduction
- 2.2. Economic regime
- 2.3. Access and connection to the network
- 2.4. Installation authorizations
 - 2.4.1. Substantive authorization
 - 2.4.2. Environmental interventions and for territorial and urban planning reasons
 - A) Environmental impact assessment
 - B) Environmental license
 - C) Declaration of community interest
 - D) Building license
 - 2.4.3. Summary and sequence of interventions
 - A) Facilities of substantive state competence
 - B) Installations of substantive competence of the Valencian Community (situation prior to the reform)
 - 2.4.4. European Community law demands
3. The new Valencian integrated procedure
 - 3.1. Introduction
 - 3.2. Scope of integration
 - 3.3. Outline of the procedure
 - 3.3.1. Previous performances
 - 3.3.2. Initiation
 - 3.3.3. Developing
 - 3.3.4. Termination
 - 3.4. The duration of the procedure
4. Substantive regime of the authorization
 - 4.1. Introduction
 - 4.2. The regulated nature of the authorization for implementation on non-developable land
 - 4.3. Legal criteria for the location and implementation of photovoltaic plants: the details of a plan
 - 4.4. Specific criteria
 - 4.4.1. Criteria for the implementation of photovoltaic plants in areas subject to environmental protection
 - 4.4.2. Territorial and landscape criteria
 - 4.4.3. Energy criteria
 - 4.5. General criteria
 - 4.5.1. Sum of various things
 - 4.5.2. Initial suitability of all kinds of non-developable land

- 4.5.3. Limitation of the incompatibility derived from urban planning to express prohibitions
- 5. The suspension of the granting of municipal licenses
 - 5.1. Approach
 - 5.2. Scope and duration
 - 5.3. Direct and indirect utility
 - 5.4. Final utility: the possible content of the planning revision
- 6. The new national simplified procedure
 - 6.1. Introduction
 - 6.2. Scope
 - 6.3. Characteristics
 - 6.3.1. Integration of substantive authorizations
 - 6.3.2. Determination of environmental conditions
 - 6.4. Application to installations of regional substantive competence: the problematic avoidance of the basic character of the reform
- 7. The subsequent modification of the Valencian legislation
 - 7.1. Introduction
 - 7.2. The new integrated and simplified Valencian procedure
 - 7.2.1. Area of application
 - 7.2.2. Specialties
 - 7.3. Other modifications of the integrated procedure of general scope
 - 7.3.1. Limitation of the relevance of the report in terms of land and landscape planning
 - 7.3.2. Increase in municipal participation
 - 7.4. The new terms of the integrated procedure
 - 7.5. Substantive aspects
 - 7.5.1. Limits to the occupation of undeveloped land
 - 7.5.2. Direct application rules
 - 7.5.3. Installation reversibility
 - 7.6. Priority energy projects and municipal initiatives
 - 7.7. Specialties of the suspension of the granting of licenses
 - 7.8. Plants of national substantive competence
 - 7.9. Balance: the neglect of special protection non-developable land
- 8. Conclusions
- 9. Bibliography

1. INTRODUCCIÓN¹

1.1. EL DESIDERÁTUM Y LOS PROBLEMAS EN EL CAMINO

Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética prevé, entre otros objetivos mínimos nacionales para el año 2030, el de alcanzar un sistema eléctrico con al menos un 74% de generación a partir de fuentes renovables [art. 3.1 c)], y que antes de 2050, y en todo caso en el más corto plazo posible, se alcance el 100 por 100 (art. 3.2)².

Por su parte, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC) concede a la energía solar fotovoltaica el mayor potencial de expansión dentro de las fuentes renovables, pues, según sus previsiones, revisables en función de la evolución de sus costes relativos, así como de la viabilidad y flexibilidad de su implantación, pasaría de los 4.854 MW de potencia instalada en 2015 (o de los 9.071 MW estimados en 2020) a 39.181 MW en 2030 (ocho veces más o más de cuatro, respectivamente), y de representar un escaso 4,5% de la potencia instalada total del sector eléctrico en 2015 (o un 8,1% estimado en 2020) a un importante 24,36% en 2030³.

De acuerdo con estos objetivos y previsiones, en los dos últimos años tanto el Estado como las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, vienen acometiendo todo un conjunto de reformas destinadas a facilitar la construcción y puesta en funcionamiento de nuevas instalaciones de generación eléctrica renovable y, en particular, por lo que aquí importa, de centrales fotovoltaicas. Esfuerzo que, no cabe duda, está rindiendo sus frutos, como demuestra el abundante número de proyectos cuya autorización se encuentra sobre la mesa de las distintas Administraciones competentes⁴, y sobre

¹ Junto a otras de significado más diáfano, se emplean a lo largo del texto algunas abreviaturas que, aunque se explicarán en los lugares oportunos, conviene identificar desde el principio. Así: DIC (declaración de interés comunitario), LSE (Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del sector eléctrico), Texto Refundido de 2016 (Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre) y Texto Refundido de 2021 (Texto Refundido de la Ley -valenciana- de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio).

² Sobre este y el resto de objetivos recogidos en la Ley, su caracterización y naturaleza jurídica, vid., en particular, J. ROSA MORENO (2021b: 63 y ss.; y 2021c: 74 y ss.).

³ Versión final del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC), adoptada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2021, y publicada en el BOE núm. 77, de 31 de marzo, pp. 12 y 46.

⁴ Según declaraciones de la Ministra para la transición ecológica y el reto demográfico, recogidas en distintos medios, en abril de 2021 la inversión proyectada en plantas renovables multiplicaba ya por 10 el objetivo previsto por el PNIEC para 2030.

todo el hecho de que, cuando se cierran estas líneas, en junio de 2022, y según datos de Red Eléctrica de España, la potencia instalada de energía solar fotovoltaica ascienda ya a 16.145 MW (un 14,07% del total), seguramente en línea con las previsiones del PNIEC⁵.

Comprensiblemente, esta avalancha de solicitudes está causando inquietud en muchas de las localidades elegidas por los promotores de los proyectos para albergarlos, ante el temor de que la efectiva implantación de centrales fotovoltaicas de cierta dimensión, que por su propia naturaleza requieren la ocupación de vastos espacios de suelo rural o no urbanizable (en torno a dos hectáreas de terreno por cada MW de potencia instalada⁶), suponga una degradación de los valores paisajísticos de sus entornos, con repercusiones desfavorables sobre el turismo y las actividades primarias tradicionales, a cambio de un tipo de industria sin grandes expectativas de generación de empleo local⁷, a pesar de la advertencia legal de que “el despliegue de los proyectos de energías renovables se lleve a cabo, preferentemente, en emplazamientos con menor impacto” (art. 21.2 de la Ley 7/2021)⁸. En distintas zonas de España han surgido por ello movimientos de oposición, que se unen a las voces en el mismo sentido alzadas por organizaciones ecologistas, que intentan frenar la autorización de algunas de estas instalaciones con la presentación de alegaciones en los trámites de participación ciudadana⁹.

Algunos de los Ayuntamientos afectados, compartiendo este tipo de preocupaciones o haciéndose eco de las quejas ciudadanas, están intentando

⁵ Datos disponibles en la [página web de Red Eléctrica de España](#), apartados “REData”, “generación” y “potencia instalada nacional”. La potencia instalada total en junio de 2022 era de 114.669 MW.

⁶ El propio Decreto ley valenciano 14/2020, de 7 de agosto, al que ahora nos referiremos, parte de esta magnitud de ocupación (dos Has. por MW) al dibujar en su Anexo I el “mapa informativo de la compatibilidad de las áreas sometidas a protección medioambiental para el emplazamiento de centrales fotovoltaicas”.

⁷ Es muy elocuente sobre este tipo de preocupaciones el extenso trabajo de L. PORTILLO PASQUAL DEL RIQUELME, P. JIMÉNEZ-LANDI USUNÁRIZ y la Asociación Salvemos los Campos (2021), titulado “La devastadora invasión de los grandes <<parques>> solares fotovoltaicos (PSFV) y las protestas de agricultores, ganaderos, ecologistas, sindicatos, científicos y vecinos (La batalla de Métrida y de otros muchos pueblos de España)”, fácilmente localizable en internet.

⁸ Apartado que no figuraba en el proyecto de ley (del entonces art. 19) y que se introdujo durante su tramitación en el Congreso en virtud de la aceptación de dos enmiendas coincidentes (las núm. 100 y 575) presentadas por los Grupos Parlamentarios Plural y Republicano (BOCG Congreso, Serie A, núm. 19-2, de 20 de octubre de 2020, pp. 85-86 y 433).

⁹ Amplias referencias al respecto en el trabajo ya citado de L. PORTILLO, P. JIMÉNEZ-LANDI y la Asociación Salvemos los Campos (2021).

ganar tiempo mediante el recurso a un instrumento clásico de la legislación urbanística española, presente hoy en las legislaciones autonómicas del ramo, como es la suspensión del otorgamiento de licencias durante el procedimiento de revisión del planeamiento urbanístico municipal, que se pondría en marcha aprovechando esta posibilidad de suspensión y de cuya efectividad nos ocuparemos después¹⁰.

La Comunidad Valenciana constituye en estos momentos un ejemplo paradigmático de este tipo de tensiones. Por un lado, se encuentra el esfuerzo del Gobierno de la Generalitat por acelerar la autorización en suelo no urbanizable de centrales fotovoltaicas de su competencia sustantiva, con el fin de paliar el déficit comparativo de este tipo de instalaciones en territorio valenciano¹¹ y de alcanzar sus propios objetivos de generación eléctrica renovable, alineados con los nacionales¹². Y, por otro, la resistencia de no pocos municipios a convertirse en el destino único o principal de esta clase de proyectos gracias a sus favorables condiciones de partida, mediante la adopción de medidas cautelares de suspensión del otorgamiento de licencias¹³. Esto, en unión de otras posibles causas, ha conducido hasta la fecha al fracaso de las expectativas despertadas¹⁴.

¹⁰ Sin pretensión de exhaustividad, estos son algunos de los municipios (u otro tipo de entidades locales) que en distintas Comunidades Autónomas han acordado la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas para centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable: en Murcia, Yecla (BORM de 13/04/2021); en Cataluña, Foixà (DOGC de 21/05/2021); en Andalucía, Campillos (BOP Málaga de 27/10/2021); en Aragón, Ojos Negros (BOP Teruel de 18/11/2021); y en Canarias, el Cabildo Insular de Fuerteventura (BOC de 03/09/2021).

¹¹ Datos al respecto, en: E. GIELEN, M. ALMENAR MUÑOZ y J.S. PALENCIA JIMÉNEZ (2020: 96 y ss.).

¹² De acuerdo con el Preámbulo del Decreto ley 14/2020 (apartado I), la ambición del Gobierno valenciano consiste en alcanzar en 2030 unos 6.000 MW de potencia solar fotovoltaica instalada en el territorio de la Comunidad (y unos 4.000 MW de potencia eólica), es decir, en multiplicar por más de dieciséis veces la potencia instalada actual (en 2020), que asciende a unos escasos 364 MW (por 1.255 MW de potencia eólica).

¹³ En efecto, en la Comunidad Valenciana hasta trece municipios han tomado hasta la fecha esa decisión de suspensión, procurando su publicación, como resulta preceptivo, en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (DOGV): Godelleta (05/01/2021), Carcaixent (23/07/2021), Chella (10/08/2021), L'Olleria (12/08/2021), Onil (12/08/2021), Anna (25/08/2021), La Vall d'Uixó (11/10/2021), Turís (18/10/2021), Chiva (21/10/2021), Camporrobles (05/01/2022), Betxí (19/01/2022), Vilafamés (23/02/2022) y Benlloc (19/04/2022).

¹⁴ Estando ya en vigor el Decreto ley desde agosto de 2020, y habiéndose recibido desde entonces al parecer numerosas solicitudes de “autorización fotovoltaica integrada” [369 proyectos de nuevas plantas fotovoltaicas conectadas a la red, según el diario El Economista (Comunitat Valenciana), núm. 71, de 24 de septiembre de 2021, p. 9], no pocas sometidas ya a información pública [unas 60 en la provincia de Alicante, 42 en la de Valencia y 17 en la de Castellón; información disponible en la [página web de la Conselleria de Economía](#)

1.2. PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO

Este trabajo se centra en el primer polo de la dialéctica. Su objeto principal consiste, pues, en exponer y analizar el nuevo “procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas que vayan a emplazarse sobre suelo no urbanizable” introducido en la legislación valenciana por medio del Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell¹⁵, o, mejor dicho, en exponer y analizar el régimen, tanto sustantivo como procedimental, de la que, en mi opinión, aunque la mencionada disposición no emplee este término, se puede denominar con propiedad como la nueva “autorización fotovoltaica integrada” creada para estos supuestos y con los referidos fines (apartados III y IV del trabajo)¹⁶.

Sin tanto detalle, y sin intención de agotar en este trabajo su problemática jurídica, haremos referencia también al segundo de los indicados polos, la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas, su alcance y utilidad (apartado V), antes de esbozar unas breves conclusiones sobre el conjunto de la temática implicada (apartado VIII).

Pero antes, y para la mejor comprensión de los elementos novedosos que comporta la “autorización fotovoltaica integrada” valenciana, parece conveniente hacer un breve repaso del conjunto de intervenciones a que están sujetos los proyectos de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, así como de la legislación valenciana precedente y todavía aplicable a las instalaciones de competencia sustantiva estatal, todo ello bajo el título de marco general (apartado II)¹⁷.

Sostenible, apartados “Energía y Minas”, “Información pública de energía”, “Energías Renovables”], a día de hoy (junio de 2022), es decir, pasados ya prácticamente dos años desde su entrada en vigor, todavía no consta que se haya otorgado ninguna (según se desprende de esa misma página).

¹⁵ Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica.

¹⁶ J. ROSA MORENO (2021a: 1229) también resalta la inspiración del nuevo procedimiento valenciano en la técnica de la autorización ambiental integrada.

¹⁷ Agradezco al Director de la Sede Universitaria de Villena de la Universidad de Alicante, el profesor Aurelio LÓPEZ-TARRUELLA MARTÍNEZ, su invitación para participar en la mesa redonda “Concesiones de plantas fotovoltaicas”, que se celebró en la Casa de la Cultura de Villena el 22 de octubre de 2021, y que me sirvió de estímulo para preparar este trabajo.

1.3. LAS NOVÍSIMAS REFORMAS TAMBIÉN CONSIDERADAS

Hecho el trabajo bajo el esquema indicado, se produjeron algunas relevantes modificaciones del régimen de autorización de las instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes renovables (entre ellas, señaladamente, las centrales fotovoltaicas) tanto en el ámbito estatal como en el valenciano, siempre en el sentido de facilitar su implantación y de salir al paso de los problemas antes esbozados.

Se trata del procedimiento simplificado creado por el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, para las instalaciones de competencia sustantiva de la Administración General del Estado¹⁸, y del Decreto ley valenciano 1/2022, de 22 de abril, que aprovecha las previsiones de aquel y adiciona otras novedades basadas en la experiencia propia¹⁹.

Para mayor claridad del conjunto y mejor comprensión del sentido de estas recientes reformas, las mismas se analizan tras la exposición del régimen de la “autorización fotovoltaica integrada” establecido por el Decreto ley 14/2020, en dos apartados posteriores previos a las conclusiones (apartados VI y VII), sin perjuicio de advertir cuando proceda de su existencia en los apartados anteriores.

2. MARCO GENERAL

2.1. INTRODUCCIÓN

El régimen del tipo de instalaciones que estamos considerando (centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable de ciertas dimensiones y con producción destinada a la venta en red²⁰) incluye tres componentes distintos: (1) su régimen

¹⁸ 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 en Ucrania.

¹⁹ Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania.

²⁰ Como veremos después con más detalle, en la Comunidad Valenciana las centrales destinadas al autoconsumo sin excedentes y las de pequeñas dimensiones (de potencia nominal no superior a 100 kW y conectadas directamente a una red de tensión nominal no superior a 1 kV), aun emplazadas en suelo no urbanizable, quedan excluidas total o parcialmente del régimen de autorizaciones sustantivas (art. 2 bis del Decreto 88/2005, introducido por el Decreto ley 14/2020) y con ello del conjunto de medidas destinadas a facilitar su obtención que aquí nos ocupan.

económico, (2) el acceso y conexión a la red y (3) las autorizaciones para la construcción y puesta en funcionamiento de las instalaciones, dentro de las cuales hay que distinguir a su vez entre las exigidas por la legislación del sector eléctrico (autorizaciones sustantivas) y las necesarias por razones ambientales y de ordenación territorial y urbanística.

Los dos primeros (régimen económico, y acceso y conexión a la red) son fundamentalmente de competencia estatal, tanto normativa como ejecutiva²¹, y de ellos vamos a ocuparnos aquí solamente al objeto de mostrar sus conexiones con el tercero de los componentes (la autorización de las instalaciones), que es el que va a centrar nuestra atención y que constituye una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en los términos que luego precisaremos.

2.2. RÉGIMEN ECONÓMICO

La existencia de un régimen económico especial para las instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, en las distintas modalidades que se han sucedido a lo largo del tiempo²², constituye una medida de fomento de la inversión en esta clase de instalaciones, al garantizarse a su través, de una manera u otra, una cierta rentabilidad a largo plazo, tendencialmente durante toda la vida útil de la instalación²³.

²¹ Vid., al respecto, M. BACIGALUPO SAGGESE (2010: 286 y ss.) y J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2017: 46 y ss.).

²² Sistemas de “primas a la producción” (Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo) y de “subastas”, y dentro de este último, el anterior “régimen retributivo específico” (Real Decreto 413/2014, de 6 de junio) y el nuevo “régimen económico” implantado a raíz del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio (nuevo apartado 7 bis del art. 14 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico) y desarrollado por Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre. Régimen este último que se ha traducido ya en la convocatoria y adjudicación de dos subastas y en la preparación de una tercera, todas ellas regidas por la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025 [toda la información al respecto en la [página web del Ministerio para la transición ecológica](#), apartados “energía” y “subasta de energías renovables”]. Sobre estos sucesivos regímenes y sus características, vid., entre otros, T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO (2016: 48 y ss.), M.J. ALONSO MÁZ (2017: 289 y ss.), A.D. LEIVA LÓPEZ (2021: 16 y ss.) e I. RUIZ OLMO (2021: 251 y ss.).

²³ Mediante un precio adicional al obtenido en el mercado mayorista o *pool* (sistema de primas) o un precio mínimo por la energía vendida con independencia de las oscilaciones de ese mercado (sistema de subastas). Una buena explicación de los distintos sistemas de fomento, en M.J. ALONSO MÁZ (2015: 78 y ss.).

Para obtener los permisos de acceso y conexión a la red y las autorizaciones para la construcción y puesta en funcionamiento de las instalaciones no es necesario contar con este tipo de incentivos, pero su disfrute constituye una ventaja comparativa, en la medida en que constituye un indicador de la seriedad y viabilidad de los proyectos. En esta línea, el Decreto ley valenciano 14/2020, sobre considerar todos los proyectos de instalaciones de generación renovable (eólica y fotovoltaica) como de interés estratégico para la Comunidad Autónoma, atribuye una preferencia mayor en la tramitación a los que cuenten con alguno de estos regímenes especiales²⁴, sin ocultar en absoluto su propósito de entrar en concurrencia con ello con otras Comunidades Autónomas y atraer este tipo de inversiones²⁵.

Más allá de esto, existe una clara relación entre estos regímenes económicos y los títulos necesarios para el desarrollo de los proyectos (permisos de acceso y conexión y autorización de las instalaciones), relevante también en las estrategias de signo contrario tendentes a evitar su efectiva implantación. En efecto, en el sistema de subastas las ayudas se conceden a “instalaciones tipo”, con independencia de su futuro emplazamiento²⁶, pero el derecho a su disfrute se pierde si no se ponen en funcionamiento en unos determinados plazos, lo que presupone la obtención de todos los permisos y autorizaciones indicados²⁷.

²⁴ Apartado 2 del art. 3 del Decreto ley 14/2020 (inversiones de interés estratégico para la Comunitat Valenciana). El Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, que luego comentaremos (vid., *infra*, apartado VII), sin alterar las estas previsiones iniciales, ha añadido otras nuevas, ampliando en consecuencia su título (inversiones de interés estratégico para la Comunitat Valenciana y actuaciones declaradas de prioridad energética por razones de emergencia energética o climática).

²⁵ En el Preámbulo del Decreto ley 14/2020 (apartado II) se señala: “Asimismo, y con objeto de poder incentivar y *atraer a nuestro territorio* proyectos que en un futuro se presenten a procedimientos de concurrencia competitiva para el otorgamiento del régimen retributivo específico, o adicional a este, convocados por la Administración general del Estado, se intensifica la referida prioridad administrativa para ellos” (la cursiva es nuestra). Vid., a este respecto con más detalle, J. ROSA MORENO (2021a: 1221-1222).

²⁶ En efecto, en las subastas del nuevo “régimen económico”, la identificación de las instalaciones por los adjudicatarios sólo resulta, en principio, exigible con motivo de la solicitud de inscripción en el Registro electrónico del régimen económico de energías renovables “en estado de explotación” [art. 28.2 del Real Decreto 960/2020, siguiendo las pautas del anterior “régimen retributivo específico” (art. 12.2 y 4 del Real Decreto 413/2014)]. No obstante, con el fin de “garantizar la viabilidad y madurez de los proyectos”, la Orden TED/1161/2020 (art. 14) ha adelantado esa exigencia, obligando a que la identificación se solicite en el plazo de seis meses desde la fecha de publicación en el BOE de la resolución de inscripción en el Registro “en estado de preasignación”.

²⁷ Real Decreto 960/2020 (arts. 27 a 29) y, antes, Real Decreto 413/2014 (art. 48). En el régimen de primas a la producción (el del Real Decreto 661/2007, tras su modificación por el Real Decreto 198/2010) la ayuda se obtenía, en cambio, una vez ejecutada la instalación [vid., al respecto, C. BARRERO RODRÍGUEZ (2010: 48-49)].

2.3. ACCESO Y CONEXIÓN A LA RED

Tanto la regulación como el otorgamiento de los permisos de acceso y conexión a la red de transporte o de distribución, materia decisivamente condicionada por la normativa comunitaria europea y en cuyos detalles no vamos a entrar aquí²⁸, forman parte ampliamente, dadas las características de la red (monopolio natural), de las bases del régimen energético de competencia estatal *ex* art. 149.1.25 CE²⁹, con limitadas posibilidades de intervención autonómica, circunscritas al ámbito ejecutivo³⁰, aunque desbordadas en alguna ocasión en el pasado³¹.

²⁸ Vid. a este respecto, en particular, la espléndida serie de trabajos sobre el acceso y conexión a las redes de J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2020a, 2020b y 2021); y el también esclarecedor trabajo, con abundante aportación de experiencias prácticas, de J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2021).

²⁹ Su regulación actual se encuentra en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en adelante LSE (art. 33, objeto de distintas modificaciones parciales, la última por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio), el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (también objeto de alguna modificación parcial posterior), la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre la metodología y condiciones del acceso y de la conexión, y la Resolución de 20 de mayo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con especificaciones de detalle para la determinación de la capacidad de acceso a las redes.

³⁰ Dentro de un sistema de otorgamiento inicial de los permisos de acceso y conexión por los gestores (o titulares) de la red de transporte (“Red Eléctrica de España, S.A.”) o de distribución (generalmente, las grandes compañías del sector), con posterior revisión, en su caso, de sus decisiones por las autoridades competentes, la LSE (art. 33.5) atribuye esta competencia revisora a las Comunidades Autónomas en aquellos casos [y en relación exclusivamente con los permisos de conexión, nunca con los de acceso, que corresponde siempre a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (art. 33.3)] en los que la conexión se solicite sobre redes de transporte o de distribución cuya autorización les compete [lo que, a su vez, se determina en función de una serie de parámetros técnicos, validados por la STC 181/2013, de 23 de octubre (FJ 7), que sirven para concretar los criterios de reparto en la materia establecidos en el bloque de constitucionalidad (art. 149.1.22 CE y concordantes estatutarios)], pero exigiendo además informe previo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia “vinculante en lo relativo a las condiciones económicas y las condiciones temporales relativas a los calendarios de ejecución de las instalaciones”, por la incidencia del título “bases del régimen energético”, lo que deja en manos autonómicas solamente el control de las “condiciones técnicas” de la conexión. Más detalles al respecto, en J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2017: 60 y ss.).

³¹ Como acreditan los intentos de algunas Comunidades Autónomas de limitar el número de solicitudes de autorización de instalaciones de su competencia mediante técnicas espurias de control del acceso y conexión, espléndidamente expuestos por M. BACIGALUPO SAGGESE (2010: 307 y ss.). Vid., también, al respecto, A.D. LEIVA LÓPEZ (2018: 369-370).

Por exigencias también de la normativa comunitaria, el otorgamiento de estos permisos constituye una actividad reglada, de modo que sólo puede denegarse por razones técnicas³². Entra aquí en juego la circunstancia de índole técnica de que la conexión sólo puede producirse en determinados lugares, los llamados “nudos” de la red, que son los que cuentan con las estaciones adecuadas para el vertido de la energía generada, cuyo eventual reforzamiento depende también de inversiones planificadas o cuando menos aprobadas por la Administración General del Estado³³.

La cercanía de la instalación a uno de esos nudos constituye así un factor determinante de la elección de unos u otros emplazamientos por los promotores, tanto por razones de coste empresarial (inversiones y eventuales expropiaciones) como por exigencias más o menos explícitas de la legislación aplicable en materia ambiental y de ordenación territorial (explícitas, como veremos, en el caso valenciano³⁴), por lo que no debe sorprender que las solicitudes se concentren en zonas de la geografía española próximas a los nudos existentes o planificados.

El incremento del número de instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, ligado al fomento de esta clase de instalaciones, sin un paralelo reforzamiento de la capacidad de la red, unido a ciertas deficiencias del tradicional sistema de otorgamiento de estos permisos, ha provocado que el acceso y conexión a la red se haya convertido en un recurso escaso, y en otro factor igualmente determinante de la elección de los emplazamientos, en la medida en que, además de la proximidad, hay que contar con que se trate de nudos con capacidad remanente para nuevas conexiones³⁵.

Para combatir este problema se han adoptado en los últimos años medidas tendentes a liberar capacidad de los nudos existentes o planificados, señaladamente la caducidad de los permisos ya concedidos si no se ponen en funcionamiento las instalaciones en unos determinados plazos, lo que presupone la obtención de las autorizaciones necesarias que luego desarrollaremos, a través de un sistema de “hitos administrativos”³⁶.

³² Arts. 33.2 y 33.4 de la LSE.

³³ Arts. 4 y 33.2 LSE. Más información al respecto, en A.D. LEIVA LÓPEZ (2018: 367).

³⁴ Art. 8.3 g) del Decreto ley 14/2020.

³⁵ Más detalles al respecto, en: J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2020a: 150 y ss.), C. FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ (2020: 107 y ss.) e I. RUIZ OLMO (2021: 230 y ss.).

³⁶ Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio (art. 1). Más detalles al respecto, en: J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2021: 456 y ss.), J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2021: 175 y ss.) y C. FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ (2020: 109 y ss.).

A los efectos que aquí importan, existe una clara interrelación entre los permisos de acceso y conexión a la red³⁷ y dichas autorizaciones, aunque sigan constituyendo procedimientos diferenciados, no integrados a través de una tramitación conjunta y una sola resolución³⁸.

En efecto, a diferencia de lo que ocurre con los proyectos que aspiran a obtener un régimen económico especial, los permisos de acceso y conexión se han de solicitar para proyectos con un emplazamiento ya definido³⁹, y tales permisos caducan si las instalaciones no se ponen en funcionamiento en unos determinados plazos, lo que obviamente presupone la obtención de las autorizaciones pertinentes⁴⁰; estando hoy limitadas las posibilidades de cambio de emplazamiento (que no dé lugar a caducidad) en caso de que dicha obtención tropiece con problemas⁴¹.

³⁷ Que ahora se tramitan conjuntamente (art. 5 del Real Decreto 1183/2020).

³⁸ J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2021: 464 y ss.) defiende con convicción que debería existir un único procedimiento que englobara las autorizaciones para la instalación y los permisos de acceso y conexión a la red por exigencias de la normativa comunitaria europea [art. 16.1 de la Directiva (UE) 2018/2001, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables], considerando insuficiente el argumento del Consejo de Estado en su Dictamen 715/2020, de 10 de diciembre (sobre el proyecto del que luego sería Real Decreto 1183/2020), para no incluir en dicha exigencia los permisos de acceso y conexión, de que no se otorgan por las autoridades, sino por los titulares o gestores de la red, por tratarse en todo caso, como señala el autor, del ejercicio de funciones públicas.

³⁹ Prueba de ello es que la solicitud de dichos permisos exige la constitución de una garantía ante la autoridad (estatal o autonómica) competente para el otorgamiento de la autorización sustantiva, aunque ello no suponga que estén ya iniciados, no determine *per se* el inicio de los trámites para la obtención de dicha autorización ni el emplazamiento sea inamovible. Dicha garantía se ha venido exigiendo tradicionalmente como prueba de la seriedad de las solicitudes de acceso y conexión, y se perdía si en un determinado plazo no se obtenía la autorización de la instalación, a lo que se han añadido ahora motivos de pérdida parcial (hitos administrativos) y la consecuencia adicional, pero muy relevante, de la caducidad de los permisos (obviamente ya obtenidos) en caso de incumplimiento del plazo máximo total. Vid., al respecto, el art. 23 del Real Decreto 1183/2020, el Anexo II del Real Decreto 1955/2000 (introducido por el Real Decreto-ley 23/2020) y el art. 3 de la Circular 1/2021. Un tratamiento más detallado de estas cuestiones en J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2021: 154 y ss.).

⁴⁰ Art. 33.8 de la LSE. Vid., al respecto, S. GARRIDO y D. ANTÓN (2021) y A.D. LEYVA LÓPEZ (2018: 371).

⁴¹ Sobre esta importante cuestión (y su nueva regulación en la Disposición adicional decimocuarta y el Anexo II del Real Decreto 1955/2000, introducidos por el Real Decreto-ley 23/2020), vid. las clarificadoras reflexiones de J. NARBÓN FERNÁNDEZ (2021: 182 y ss.).

Y la conexión es todavía más clara desde el ángulo de estas autorizaciones, puesto que, como señala la legislación básica y reitera lógicamente la valenciana, la autorización sustantiva no puede concederse en tanto no conste el otorgamiento de los indicados permisos de acceso y conexión a la red⁴².

En definitiva, la solicitud de la autorización sustantiva puede presentarse una vez obtenidos los permisos de acceso y conexión (lo que ocurrirá con los proyectos que ya contaran con ellos) o, en caso contrario, se habrán de tramitar simultáneamente ambas clases de títulos, pero sin que la autorización sustantiva pueda otorgarse condicionada a la obtención de los permisos de acceso y conexión, sino únicamente una vez obtenidos éstos⁴³.

2.4. AUTORIZACIONES DE INSTALACIÓN

La construcción y puesta en funcionamiento de una central fotovoltaica en suelo no urbanizable requiere (al margen de los ya indicados permisos de acceso y conexión) la obtención de una serie de títulos habilitantes (normalmente, autorizaciones) exigidos, por un lado, por la legislación del sector eléctrico y, por otro, por la legislación ambiental y de ordenación territorial y urbanística, de procedencia estatal o autonómica según los casos, de acuerdo con la distribución constitucional y estatutaria de competencias normativas en cada una de estas materias. La competencia para su otorgamiento sigue por supuesto también las reglas de reparto de competencias (en este caso, ejecutivas) en las correspondientes materias. La suma de todo ello permite hablar, como dijimos, de una materia compartida, cuyos aspectos fundamentales (incluida la efectiva distribución de tareas y la participación en ellas de las entidades locales) pasamos seguidamente a resumir.

2.4.1. Autorización sustantiva

La legislación básica del sector eléctrico exige, en efecto, para la construcción y puesta en funcionamiento de toda instalación de generación de energía eléctrica (también, por tanto, de una central fotovoltaica) la obtención de una autorización “sustantiva” (como cabe denominarla siguiendo la terminología de la legislación sobre evaluación ambiental, también relevante en estos casos), en realidad, de tres autorizaciones sucesivas, aunque las dos primeras se pueden

⁴² Art. 53.1 a) de la LSE y art. 30.1 del Decreto ley 14/2020.

⁴³ Además de ello, la legislación valenciana condiciona ahora, como luego veremos, la admisión a trámite de la solicitud de “autorización fotovoltaica integrada” a que se hayan solicitado (al menos) los permisos de acceso y conexión (art. 22 del Decreto ley 14/2020).

tramitar conjuntamente (autorización previa, de construcción y de explotación)⁴⁴.

Como la generación de energía eléctrica es una actividad liberalizada⁴⁵, la autorización sustantiva a la que nos estamos refiriendo (para simplificar, vamos a hablar en singular) constituye una autorización reglada, dirigida a la comprobación del cumplimiento de una serie de exigencias para el ejercicio de la actividad (distintas de las ambientales y urbanísticas o de ordenación territorial, que son objeto de atención por otras normativas) señaladas por la propia legislación básica del sector y que conciernen tanto a la capacidad económica y técnica de la empresa promotora como al diseño técnico y la seguridad de la instalación⁴⁶.

No puede haber, por ello, una planificación estatal imperativa por razones de política energética de las instalaciones de generación, incluidas las centrales fotovoltaicas (sino sólo, como las hay, medidas de fomento), como tampoco puede haberla, en este caso por falta de competencia, desde el punto de vista de la ordenación territorial⁴⁷. Conviene tener presentes estas limitaciones cuando se reclama, como en ocasiones se hace, algún tipo de intervención estatal de esta naturaleza para poner orden en el actual proceso de despliegue de nuevas centrales fotovoltaicas.

En cuanto a la competencia ejecutiva para el otorgamiento de la autorización sustantiva, el criterio tradicionalmente seguido por la legislación básica del sector eléctrico es el de la potencia de la instalación, de modo que el Estado se reserva la competencia para su otorgamiento en relación con las instalaciones (aquí, centrales fotovoltaicas) de más de 50 MW, atribuyendo en cambio a las

⁴⁴ Art. 53.1 LSE. Para M.J. ALONSO MAS (2021: 42), la tramitación y resolución conjunta de las autorizaciones previa y de construcción constituye un imperativo cuando el promotor lo solicite y presente la documentación necesaria.

⁴⁵ Arts. 2 y 8 LSE.

⁴⁶ Art. 53, apartados 4, 6 y 7 de la LSE.

⁴⁷ Por eso, el art. 21.2 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, ya mencionado, con el fin de “garantizar que las nuevas instalaciones de producción energética a partir de las fuentes de energía renovable no produzcan un impacto severo sobre la biodiversidad y otros valores naturales”, se limita a prever la elaboración (y actualización periódica) por el Ministerio para la Transición Ecológica, a efectos informativos, de una zonificación identificativa de “zonas de sensibilidad y exclusión por su importancia para la biodiversidad, conectividad y provisión de servicios ecosistémicos, así como sobre otros valores ambientales”, y de una “herramienta cartográfica” que la refleje. Herramienta disponible en la página web del Ministerio con el título de “[Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables: eólica y fotovoltaica](#)”, acompañada de una Memoria fechada el 1 de diciembre de 2020.

Comunidades Autónomas la competencia en el caso de instalaciones de potencia inferior (hasta 50 MW)⁴⁸.

Se trata de un criterio convencional (aunque no exento de alguna justificación⁴⁹) para hacer operativo en la práctica el utilizado en este punto por las normas del bloque de constitucionalidad, de contornos más imprecisos, a saber, que el aprovechamiento de las instalaciones eléctricas afecte o no a otra Comunidad Autónoma o el transporte de energía salga de su ámbito territorial (art. 149.1.22 CE), y que, cuestionado en alguna ocasión, ha sido declarado conforme con dichas normas por el Tribunal Constitucional⁵⁰.

Sobre las centrales de hasta 50 MW, que es un tamaño de central considerable (recordemos, unas 100 has.), las Comunidades Autónomas disponen, pues, también de competencia “sustantiva”, lo que les permite, como después veremos, tener una visión completa del conjunto de autorizaciones y adoptar, como ha hecho la Comunidad Valenciana, medidas de simplificación procedimental⁵¹.

⁴⁸ Art. 3.13 de la LSE.

⁴⁹ Así, conforme alegaba la Abogacía del Estado en el recurso que dio lugar a la STC 181/2013, que ahora mencionaremos, la de que, en la legislación básica anterior (art. 23 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico), las instalaciones de potencia superior a 50 MW estaban obligadas a participar en el mercado mayorista o *pool*.

⁵⁰ STC 181/2013, de 23 de octubre, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Galicia en relación con diversos preceptos de la Ley 17/2007, de 4 de julio, de modificación de la Ley 54/1997, del sector eléctrico, que introdujo ya ese criterio (art. 3.2 de la Ley 54/1997, en la redacción dada entonces). La Sentencia (FJ 7), tras admitir que el criterio legal cuestionado, relativo a la potencia de la instalación, es sin duda relevante “a la hora de valorar la proyección intra- o supracomunitaria de una concreta instalación eléctrica en el mercado del sector eléctrico”, confirmó su constitucionalidad siempre que su aplicación “coincida materialmente con los criterios constitucionales del aprovechamiento y del transporte intra- o extracomunitario”.

⁵¹ Eso se debe obviamente a que a la competencia ejecutiva para otorgar en estos casos las autorizaciones sustantivas (que es la inicialmente aludida por las normas del bloque de constitucionalidad) se suma la competencia para regularlas desde el punto de vista procedimental por indicación expresa de la legislación básica del sector eléctrico [disposición final segunda de la LSE, apartado 2, que excluye del carácter básico que con carácter general tienen los preceptos de la ley (al amparo del art. 149.1.13 y 25 CE) “las referencias a los procedimientos administrativos, que serán regulados por la Administración Pública competente”, salvo por lo que respecta a la previsión del silencio administrativo negativo]. Así lo hacía también ya la Ley del sector eléctrico de 1997 (disposición final primera, apartado 2), como bien observara C. BARRERO RODRÍGUEZ (2010: 15-16). Y lo reiteran disposiciones reglamentarias como el Real Decreto 1955/2000 (disposición final primera) y el Real Decreto 413/2014 (art. 36).

Para terminar este apartado, hay que tener también presente que, en el sistema español y de forma igualmente validada de antiguo por la jurisprudencia constitucional, la competencia sustantiva (relativa a la autorización de una central fotovoltaica) atrae hacia sí la competencia (también ejecutiva) para llevar a cabo la evaluación de impacto ambiental de la instalación⁵², lo que nos permite enlazar con las temáticas ambientales y territoriales que se tratan a continuación.

2.4.2. Intervenciones ambientales y por razones de ordenación territorial y urbanísticas

Como es bien sabido, en materia ambiental al Estado le corresponde la legislación básica y a las Comunidades Autónomas el desarrollo legislativo y la ejecución del “entero bloque normativo” (art. 149.1.23 CE y concordantes estatutarios), con algunas excepciones, entre ellas, la ya mencionada evaluación ambiental de los proyectos de competencia estatal, que ejecutivamente forma parte del ejercicio de la competencia “sustantiva” correspondiente. En cambio, la ordenación territorial y el urbanismo constituyen materias de competencia autonómica en principio exclusiva, lo que incluye no sólo la legislación, sino también su ejecución. Todo ello, sin perjuicio de las competencias (normativas o ejecutivas) que la legislación (estatal o autonómica) atribuye a las entidades locales en estas materias. Valga esta elemental introducción para poner de manifiesto la distinta procedencia de las intervenciones y justificar el reparto de las consiguientes tareas ejecutivas.

A) Evaluación de impacto ambiental

Buena parte de los proyectos de centrales fotovoltaicas que aquí nos ocupan (“instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes”) están sometidos a algún tipo de evaluación de impacto ambiental (en adelante, EIA), sea ordinaria o al menos simplificada (examen caso por caso), por exigencia de la propia legislación básica en la materia (la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental), evaluación que corresponderá al Estado o a las Comunidades Autónomas según quién sea el titular de la competencia sustantiva⁵³.

⁵² Hoy, art. 11 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, en consonancia con la doctrina establecida por la STC 13/1998, de 22 de enero.

⁵³ En efecto, (I) están sometidos a EIA ordinaria: (1) los proyectos de más de 100 ha de superficie (lo que se corresponde con las centrales fotovoltaicas de más de 50 MW, es decir, de competencia sustantiva estatal) [Anexo I, Grupo 3, letra j)], (2) los que cuenten con una línea eléctrica de evacuación con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior

Indudablemente, la relación de proyectos sometidos a EIA puede ser objeto de ampliación por las legislaciones autonómicas a título de desarrollo legislativo o como normas adicionales de protección⁵⁴. Más problemático es que esto se haga mediante normas reglamentarias o bajo modalidades atípicas de evaluación, pero esto es justamente lo que hace (en uno y otro de estos sentidos) la legislación valenciana en la materia, nunca convenientemente puesta al día hasta la fecha⁵⁵.

Con las ampliaciones previstas por la legislación valenciana (bajo la modalidad de EIA o de estimación de impacto ambiental) quedan cubiertos algunos flecos que pudiera presentar la legislación básica en el apartado que aquí nos concierne⁵⁶.

a 15 km, salvo que discurran íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado [Anexo I, Grupo 3, letra g)], (3) los de más de 10 ha en espacios protegidos (espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 y áreas protegidas por instrumentos internacionales) [Anexo I, Grupo 9, letra a), núm. 18] y (4) los que cuenten con una línea eléctrica de evacuación cuyo trazado afecte a estos espacios protegidos con una longitud superior a 3 km [Anexo I, Grupo 9, letra a), núm. 6]. Y (II) a EIA simplificada: (1) los de más de 10 ha en cualquier otro emplazamiento [Anexo II, Grupo 4, letra i)], (2) los que cuenten con una línea eléctrica de evacuación con un voltaje igual o superior a 15 kV y una longitud superior a 3 km, salvo que discurran íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado [Anexo II, Grupo 4, letra b)] y (3) los que, no incluidos en los anteriores, “puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a Espacios Protegidos Red Natura 2000” [art. 7.2 b)], lo que conecta con las exigencias de la Directiva Hábitats (Disposición adicional séptima). También está previsto que los proyectos para los que resulte exigible una EIA simplificada se sometan directamente a EIA ordinaria a solicitud del promotor [art. 7.1 d)].

⁵⁴ Por ser una consecuencia de las reglas de reparto de competencias normativas en materia ambiental entre Estado y Comunidades Autónomas, aunque la Ley 21/2013 no haga hoy referencia expresa a esta posibilidad al fijar el ámbito de aplicación de la EIA. Lo confirma indirectamente la STC 113/2019, de 3 de octubre (FJ 5).

⁵⁵ Ley valenciana 2/1989, de 3 de marzo, de impacto ambiental; desarrollada por el Reglamento para la ejecución de la Ley, aprobado por Decreto 162/1990, de 15 de octubre, y modificado por Decreto 32/2006, de 10 de marzo. J. ROSA MORENO (1993) ya cuestionó tempranamente la legalidad de la “estimación de impacto ambiental”, creada por el mencionado Reglamento, que él mismo calificó como modalidad atípica de evaluación. El reciente Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, ya citado, incluye una pequeña reforma de la Ley 2/1989, limitada prácticamente a declarar su supletoriedad respecto de la normativa básica estatal, dando nueva redacción a la disposición adicional primera de la Ley.

⁵⁶ El documento “Evaluación de impacto ambiental de plantas solares” de la Subdirección General de evaluación ambiental, fechado el 13 de mayo de 2019, contiene un listado de todos los supuestos de centrales fotovoltaicas sometidas a evaluación bajo una u otra modalidad, y se encuentra disponible en la [página web de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica](#), apartados “evaluación ambiental” y “evaluación de impacto ambiental (tramitación no telemática)”.

B) Licencia ambiental

Más allá de la exigencia de EIA, que, en principio y por la propia naturaleza de este instrumento, constituye un trámite que se inserta dentro del procedimiento de autorización sustantiva del proyecto, las centrales fotovoltaicas pueden estar sometidas a algún tipo de intervención ambiental perteneciente al ámbito del tradicionalmente conocido como régimen de actividades calificadas o clasificadas, actualmente a disposición de las Comunidades Autónomas salvo para las instalaciones sometidas al régimen de la prevención y control integrados de la contaminación (autorización ambiental integrada), que no se aplica a dichas centrales⁵⁷.

En el caso de la Comunidad Valenciana, las centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable y con conexión a la red van a necesitar, en principio, la obtención de “licencia ambiental”, autorización cuyo otorgamiento corresponde a los Ayuntamientos, aunque con intervención decisiva de las autoridades autonómicas, a través de la emisión del “dictamen ambiental”, si se trata de municipios que carezcan de medios técnicos y personales suficientes, y que integra también, cuando sea necesaria, la EIA, esta siempre de competencia autonómica⁵⁸.

Ello es así porque entre los tipos de actividades sometidas a licencia ambiental la legislación valenciana incluye todas las “actividades que requieran

⁵⁷ Hoy, el Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2016, de 16 de diciembre.

⁵⁸ Ley 6/2014, de 25 de julio, de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana (arts. 18 y 53 y ss.). La carencia de medios suficientes se presume en los municipios con población inferior a 10.000 habitantes, aunque pueden obtener la delegación de la competencia para emitir el “dictamen ambiental” acreditando lo contrario; y a la inversa, la tenencia de medios suficientes se presume a partir de los 10.000 habitantes, aunque si no se dispone de ellos y no se alcanzan los 50.000 habitantes, cabe recabar la asistencia autonómica. Sin alterar este régimen competencial, recientemente se ha modificado el procedimiento para la obtención de la licencia ambiental por medio de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022 (que modifica los arts. 54 y 58 e incorpora un nuevo art. 57 bis a la Ley 6/2014), ofreciendo al promotor la posibilidad de presentar una propuesta de dictamen ambiental emitida por un organismo de certificación administrativa (OCA), que, de resultar aceptable, precisará de una simple ratificación por las autoridades en cada caso competentes.

autorización sectorial, de cualquier otra administración, previa a la apertura”⁵⁹, supuesto en el cual se encuentran las centrales fotovoltaicas objeto aquí de consideración⁶⁰.

No obstante, para todos los casos de sujeción de una actividad a “licencia ambiental” por precisar una “autorización sectorial”, la legislación valenciana prevé la posibilidad de sustituirla por la presentación de una “declaración responsable ambiental” (también ante el Ayuntamiento) si dicha declaración se acompaña de la autorización o intervención sectorial requerida, lógicamente por haberse obtenido con anterioridad⁶¹.

Esta sustitución de la licencia por declaración responsable, gracias a la anticipación de la autorización sectorial, que hasta ahora resultaba difícilmente imaginable en el caso de las centrales fotovoltaicas, por establecer la propia ley valenciana una prelación de la licencia ambiental respecto de las autorizaciones sustantivas exigibles en materia de industria y energía⁶², va a ser ahora la norma general en el caso de las centrales fotovoltaicas que obtengan la nueva “autorización fotovoltaica integrada” de competencia autonómica, pues el propio Decreto ley 14/2020 que la crea ha acompañado la mencionada prelación de una excepción justamente para hacerla posible⁶³.

⁵⁹ Apartado 13.1 del Anexo II de la Ley 6/2014, que señala las actividades sujetas a licencia ambiental.

⁶⁰ Por precisar de autorización (sustantiva) con arreglo a la legislación del sector eléctrico. A lo que habría que añadir el general sometimiento, que también nos consta, de dichas centrales fotovoltaicas a EIA, que constituye una de las “autorizaciones sectoriales” expresamente mencionadas a título ejemplificativo (Anexo II, apartado 13.1.1 de la Ley 6/2014: “las actividades sujetas a previa evaluación de impacto ambiental de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal y autonómica”).

⁶¹ Anexo II, apartado 13.1 *in fine* de la Ley 6/2014: “No obstante, las actividades relacionadas anteriormente podrán tramitarse mediante el procedimiento de declaración responsable si junto a dicha declaración y la documentación exigible el interesado aportase la correspondiente autorización o instrumento de intervención sectorial previa”.

⁶² Art. 10 de la Ley 6/2014 (coordinación con las autorizaciones u otros medios de intervención sustantiva en materia de industria y energía): “El otorgamiento de la autorización ambiental integrada o de la licencia ambiental precederá a la autorización administrativa u otro medio de intervención a que se sujeten las industrias o instalaciones industriales a que se refiere el artículo 4.3 de la presente ley [entre las que se incluyen las exigibles de acuerdo con la legislación básica del sector eléctrico]”.

⁶³ Nuevo párrafo segundo del art. 10 de la Ley 6/2014, introducido por el Decreto ley 14/2020 (art. 4): “Esta prelación no resultará de aplicación a aquellas actividades e instalaciones industriales y energéticas que, conforme a la posibilidad que establece el último párrafo del epígrafe 13.1 del anexo II de esta ley, se tramiten mediante el procedimiento de

C) Declaración de interés comunitario

Siguiendo la tradición de la legislación urbanística estatal⁶⁴, las legislaciones autonómicas, hoy competentes, vienen distinguiendo, dentro de las actividades constructivas en suelo no urbanizable común, entre las que por la necesidad de su emplazamiento en esta clase de suelo o por su relativa simplicidad y menor impacto territorial están sujetas a la obtención de una licencia urbanística reglada y aquellas otras que por sus características intrínsecas o mayores dimensiones están sometidas, con carácter previo a la licencia urbanística municipal, a una autorización especial de tintes discrecionales o, mejor dicho, a una decisión de “planeamiento puntual”, que dichas legislaciones reservan a las autoridades autonómicas y que en la legislación valenciana se conoce con el nombre de “declaración de interés comunitario” (en adelante, DIC)⁶⁵.

Por lo que aquí importa, la sujeción en la Comunidad Valenciana de las “instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica” (en suelo no urbanizable común) a una de estas dos clases de intervención ha estado sujeta a numerosos vaivenes, determinados seguramente por la tensión entre el propósito de facilitar la implantación de este tipo de instalaciones y el correcto cuidado del territorio, y tal vez también por consideraciones económicas (el

declaración responsable y no estén incluidas en otros epígrafes de los anexos I y II de esta ley”.

⁶⁴ El régimen del suelo no urbanizable ha incorporado tradicionalmente en nuestro país la distinción entre suelo no urbanizable común y de protección especial, así como, dentro del régimen del suelo no urbanizable común, la distinción entre construcciones e instalaciones solo precisadas de licencia de obras y las admisibles de forma excepcional y precisadas por tanto de una autorización especial (adicional y previa a la licencia de obras). Así, el art. 16.3 del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, declarado inconstitucional por su carácter supletorio, pero que reproducía legislación anterior. Vid., al respecto, con más detalle y entre otros, F. GREGORI MARÍ (2008: 278 y ss.).

⁶⁵ La Comunidad Valenciana se hizo cargo de este tipo de distinciones y condicionamientos por primera vez a través de la Ley 4/1992 de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable, que creó la figura de la “declaración de interés comunitario (DIC), caracterizada en el Preámbulo de dicha ley (ap. IV) como un instrumento de “planeamiento puntual” [“Esta declaración, que complementa la ordenación urbanística, es concebida como una especie de planeamiento puntual (...). El acto de aprobación, por tanto, no puede ser ya una mera autorización tutelar de policía, sino que, a semejanza de la operación aprobatoria de planes particulares, fijará las condiciones de configuración y ejecución de la actuación para que ésta satisfaga el interés comunitario apreciado en ella...”]. Vid., al respecto, entre otros, F. GREGORI MARÍ (2008: 335 y ss.) y E. GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA (2016: 1068 y ss.).

canon de uso y aprovechamiento que deben abonar a los municipios las actividades sujetas a DIC)⁶⁶.

Hoy en día, de acuerdo con la legislación vigente en la materia, el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio (en adelante, Texto Refundido de 2021), tan sólo están exentas de DIC las instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica destinadas a autoconsumo⁶⁷, que en realidad tampoco precisan de autorización sustantiva⁶⁸; así como, por supuesto, también (aunque no se haga referencia a ello en dicho Texto Refundido), todas aquellas que, precisando de autorización sustantiva y siendo esta de competencia valenciana, han visto hoy sustituida la DIC, en virtud del Decreto ley 14/2020, por una

⁶⁶ La Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable, fue la primera en hacer una mención expresa (dentro de las actividades de posible implantación en suelo no urbanizable común) a las instalaciones de generación de energía renovable, sujetándolas a DIC salvo que contaran con un plan especial, y añadiendo además, su sujeción sistemática a “declaración de impacto ambiental” y la exigencia de medidas de minimización de los impactos y de “restauración ambiental y paisajística posterior al cese de la explotación” (art. 24). Posteriores reformas parciales de esta ley (en 2005 y 2008) fueron excluyendo de DIC y/o de evaluación o estimación de impacto ambiental algunas “instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica” (en suelo no urbanizable común) en función de su potencia y de su ubicación o del tamaño de la parcela ocupada. Más tarde, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana, redujo inicialmente las instalaciones generadoras de energía solar fotovoltaica no sujetas a DIC (además de las ubicadas en las cubiertas de las edificaciones) a las de potencia menor o igual a 250 kW (art. 202), lo que se amplió después en 2019 (por la Ley 1/2019, de 5 de febrero, de modificación de la Ley 5/2014) a las de potencia menor o igual a 5 MW y superficie menor de 10 Has. Aun vendrían después las reformas introducidas por la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat y por el Decreto ley 14/2020, previas al vigente Texto Refundido de 2021, a las que haremos referencia a continuación. Más detalles sobre esta evolución normativa, en E. GUIJARRO GONZÁLEZ (2019: 40 y ss.).

⁶⁷ Cualquiera que sea la modalidad de autoconsumo [J. ROSA MORENO (2020: 1089)]. Supuesto en el cual la DIC se sustituye por un informe previo (preceptivo, pero no se dice que vinculante) de la Conselleria competente en materia de energía, según el art. 219.2 a) 2º del vigente Texto refundido de 2021, que recoge el texto del art. 202.4 a) de la Ley 5/2014, en la redacción dada al mismo por la Ley 9/2019 y el Decreto ley 14/2020.

⁶⁸ Si se trata de autoconsumo sin excedentes, a tenor del nuevo art. 2 bis del Decreto 88/2005, de 29 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat (instalaciones eléctricas excluidas total o parcialmente del régimen de autorización administrativa), introducido por el Decreto ley 14/2020.

“autorización de implantación en suelo no urbanizable” en el marco de la nueva “autorización fotovoltaica integrada”, conforme luego veremos⁶⁹.

No obstante, conviene tener presente que las centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva estatal (de más de 50 MW de potencia instalada), a las que no resulta aplicable la nueva “autorización fotovoltaica integrada”, seguían estando sujetas en todo caso en la Comunidad Valenciana a DIC⁷⁰, que es lo que explica la novísima exención para algunas de ellas que estudiaremos después⁷¹.

En los casos de sujeción a DIC, la solicitud se ha de acompañar del correspondiente instrumento de paisaje, pero no de un estudio de impacto ambiental, que la legislación territorial valenciana remite al procedimiento de “licencia sustantiva” de la instalación⁷². Y, de acuerdo esta vez con la legislación en materia de actividades, la DIC se ha de obtener con carácter previo al otorgamiento de las “licencias y autorizaciones ambientales” exigibles (en nuestro caso, como ya vimos y en principio, la licencia ambiental)⁷³. No obstante, la posibilidad de sustitución de la licencia ambiental por una declaración responsable también resulta aplicable a las centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva estatal, que igualmente se benefician de la posibilidad

⁶⁹ Antes de llegar a este punto, durante unos meses llegaron a estar exentas todas las emplazadas en suelo no urbanizable común a condición de obtener un informe previo favorable en materia de paisaje y ordenación del territorio y la consideración como de “interés económico estratégico” por las Consellerias competentes en medio ambiente, territorio y economía [art. 202.4 a) 4º de la Ley 5/2014, en la redacción dada al mismo por la Ley 9/2019]. “Exención” generalizada tal vez un tanto ficticia, porque las instalaciones seguían estando sujetas a una decisión autonómica discrecional (la consideración como de “interés económico estratégico”), privando en cambio a los municipios del canon característico de la DIC, que fue derogada por el Decreto ley 14/2020 (Disposición derogatoria única), en clara conexión con la sustitución de la DIC, para las de competencia autonómica, por una “autorización de implantación en suelo no urbanizable” en el marco de la nueva “autorización fotovoltaica integrada”, esta vez sí, como veremos, de carácter reglado.

⁷⁰ Conforme al Texto Refundido de 2021, que, como vimos, sólo exige expresamente de DIC a las instalaciones destinadas a autoconsumo.

⁷¹ Por Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania. Vid., *infra*, apartado VI.

⁷² Art. 220.3 del Texto refundido de 2021.

⁷³ Art. 11.1 de la Ley 6/2014.

de obtener primero la autorización sustantiva y aportarla al presentar la mencionada declaración⁷⁴.

D) Licencia de obras

La necesidad de contar con una DIC favorable no excluye la necesidad de solicitar y obtener también la licencia urbanística o de obras de competencia municipal, que resulta obligada en el caso de instalaciones industriales de nueva planta como las centrales fotovoltaicas⁷⁵. La legislación valenciana siempre ha partido, y lo sigue haciendo, de la adición de ambos tipos de intervenciones, estableciendo, además, la lógica precedencia temporal de la DIC sobre las licencias municipales (de obras y de actividad)⁷⁶. A la misma conclusión cabe llegar, como veremos después, en relación con la “autorización fotovoltaica integrada” (que incluye la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”, que hace las veces de DIC), tanto por lo que refiere a la necesidad de solicitar y obtener también licencia urbanística como a la secuencia entre ambas intervenciones.

La licencia urbanística o de obras no queda tampoco excluida, dado su diferente objeto, por la necesidad de contar o hacer uso de los instrumentos de intervención ambiental que resulten pertinentes⁷⁷. Lo que sí está previsto en la legislación valenciana es la posible tramitación conjunta de las licencias municipales ambiental y urbanística⁷⁸. En cualquier caso, dada la prelación tradicional en el Derecho español de las licencias de actividad respecto de las de obras y para evitar tramitaciones sin sentido de los instrumentos de intervención ambiental, antes de poner en marcha estos últimos se exige haber solicitado, al menos, al Ayuntamiento del municipio en el que vaya a ubicarse la

⁷⁴ Nuevo párrafo segundo del art. 10 de la Ley 6/2014, introducido por el Decreto-ley 14/2020 (art. 4).

⁷⁵ Hoy, el art. 232 letra b) del Texto Refundido de 2021. Se trata además de un supuesto de licencia con silencio negativo (art. 242 del mismo Texto Refundido), en consonancia con la previsión análoga de la legislación estatal [art. 11.4 b) del Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre] considerada constitucional, desde el punto de vista competencial, por la STC 143/2017, de 14 de diciembre (FJ 23) en lo relativo a instalaciones en suelo rural, como legislación básica en materia ambiental.

⁷⁶ Hoy, art. 214.2 del Texto Refundido de 2021.

⁷⁷ Que para el caso de las centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable y en la Comunidad Valenciana serían, como ya vimos, o bien la licencia ambiental o bien una declaración responsable ambiental si se cumplen las condiciones para la sustitución de aquel instrumento por éste, en ambos casos de competencia municipal.

⁷⁸ Hoy, en el art. 234.1 b) del Texto Refundido de 2021.

instalación la expedición de un certificado de compatibilidad urbanística⁷⁹, que, en el caso de actividades sujetas a DIC y debido a la necesidad de su obtención previa, cabría dar por supuesto⁸⁰.

2.4.3. Resumen y secuencia de intervenciones

Las centrales fotovoltaicas que aquí nos ocupan (emplazadas en suelo no urbanizable, con conexión a la red y de ciertas dimensiones) requieren, pues, siempre autorización sustantiva, unas veces de competencia estatal y otras autonómica. Además, desde la perspectiva ambiental, están sujetas por regla general a EIA y, en todo caso, a licencia ambiental o declaración responsable ambiental; y desde la perspectiva urbanística y de ordenación territorial, a DIC o, en el nuevo sistema valenciano, a autorización de implantación en suelo no urbanizable⁸¹, así como a licencia urbanística o de obras.

La articulación entre sí de todas estas intervenciones varía según que la competencia sustantiva sea estatal o autonómica. A continuación, vamos a exponer brevemente sus términos, primero para las instalaciones de competencia sustantiva estatal, a las que no afecta la técnica de la “autorización fotovoltaica integrada”, y después para las instalaciones de competencia sustantiva autonómica, con el fin de describir la situación previa al Decreto ley 14/2020 y poder comprender mejor el alcance de la reforma.

A) Instalaciones de competencia sustantiva estatal

En el caso de centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva estatal (más de 50 MW) ni la legislación estatal del sector eléctrico ni la legislación valenciana aclaran realmente la secuencia de trámites ni procuran expresamente ningún tipo de articulación o de trámites compartidos. No obstante, si se aplicara por analogía la coordinación prevista en el caso de instalaciones de competencia sustantiva estatal sujetas a autorización ambiental integrada, la secuencia de trámites podría ser la siguiente⁸².

⁷⁹ Art. 22 de la Ley 6/2014 [también recientemente modificado por la Ley 7/2021 con el fin de excusar la solicitud de este certificado si se recaba el concurso de “un organismo de certificación administrativa (OCA) o entidad colaboradora de la administración inscritas en el registro de entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas de la Generalitat”].

⁸⁰ Dadas las exigencias del procedimiento de otorgamiento de las DIC (hoy, art. 223 del Texto Refundido de 2021).

⁸¹ Salva también la novísima exención de DIC para ciertas instalaciones de competencia sustantiva estatal, que luego se examinará (vid., *infra*, apartado VII).

⁸² Texto Refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre -en adelante, Texto

En primer lugar, debería valer (en esta Comunidad) la prelación otorgada en todo caso a la obtención de la correspondiente DIC, cuando siga siendo necesaria⁸³. Una vez obtenida la DIC podrían iniciarse (o completarse) los trámites para la obtención de la autorización sustantiva y de la licencia ambiental, con presentación ante los órganos competentes para la tramitación de cada una de ellas (Administración General del Estado -en adelante, AGE- y Ayuntamiento, respectivamente) del estudio de impacto ambiental⁸⁴. Podría haber un trámite común de información pública, dispuesto por el órgano competente para tramitar la autorización sustantiva⁸⁵. Al ser en estos casos la EIA de competencia estatal, una vez formulada la DIA por el órgano ambiental de la AGE se remitiría a los órganos competentes para la emisión de la autorización sustantiva y la licencia ambiental⁸⁶, cuyo orden de otorgamiento debería ser probablemente el inverso (primero la licencia ambiental y luego la autorización sustantiva)⁸⁷. También la última debiera ser la licencia de obras.

No obstante, si se hiciera uso de la posibilidad ahora abierta tras el Decreto ley valenciano 14/2020, y no limitada a las instalaciones de competencia sustantiva autonómica, de sustituir la licencia ambiental por una declaración responsable una vez obtenida la autorización sustantiva⁸⁸, tras la obtención, en su caso, de la DIC bastaría con tramitar de forma completa la autorización sustantiva (que incluiría la EIA) y presentar finalmente ante el Ayuntamiento la declaración responsable y la solicitud de la licencia de obras.

B) Instalaciones de competencia sustantiva de la Comunidad Valenciana (situación previa a la reforma)

La situación no era mucho más clara en el caso de centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva de la Comunidad Valenciana, por la falta de conexión entre las normativas sustantivas y ambientales/urbanísticas de esta

Refundido de 2016- (art. 28), y Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre (arts. 17 a 20). Sobre el régimen de la autorización ambiental integrada, vid. recientemente el conjunto de trabajos reunidos en el número especial de esta revista 88/2, de marzo de 2019, coordinado por E. BLASCO HEDO y M. MORA RUIZ.

⁸³ Art. 214.2 del Texto Refundido de 2021; y art. 11.1 de la Ley 6/2014.

⁸⁴ Reglamento de emisiones industriales (art. 18).

⁸⁵ Reglamento de emisiones industriales (art. 19).

⁸⁶ Texto Refundido de 2016 (art. 28) y Reglamento de emisiones industriales (art. 20).

⁸⁷ Texto Refundido de 2016 (art. 11.2), y art. 10, párrafo primero, de la Ley 6/2014.

⁸⁸ Art. 10, párrafo segundo, de la Ley 6/2014, introducido por el Decreto-ley 14/2020.

Comunidad⁸⁹. No obstante, antes del Decreto ley 14/2020 la secuencia de trámites podría ser tal vez la siguiente.

Desde luego, y a partir de 2014, lo primero que había que obtener es la DIC⁹⁰, salvo en el breve periodo en el que se sustituyó por otra clase de pronunciamientos⁹¹. Tras ello podría iniciarse, por separado, la tramitación de la licencia ambiental, de competencia municipal, pero con EIA de competencia autonómica (y según los casos también con dictamen ambiental de competencia autonómica), y de la autorización sustantiva, de competencia autonómica, que en principio también engloba la EIA, sin que hubiera previsto ningún tipo de articulación entre ambos procedimientos, aunque por razones obvias no habría que duplicar la EIA⁹². La licencia ambiental debería en principio preceder a la autorización sustantiva⁹³. Y finalmente vendría la licencia de obras.

2.4.4. Exigencias comunitarias

La Directiva (UE) 2018/2001, sobre el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, establece ciertas exigencias en relación con los procedimientos de autorización de las instalaciones para la producción de electricidad a partir de fuentes renovables, en el sentido, por ejemplo, de que las reglas de fondo de cuya comprobación se trate sean “objetivas, transparentes, proporcionadas y no discriminatorias”, las tasas sean también “transparentes y proporcionales a los costes” o los trámites “se simplifiquen y

⁸⁹ Las ambientales y urbanísticas ya han sido referidas ampliamente. La sustantiva era (es, con las modificaciones introducidas por el Decreto ley 14/2020) el Decreto 88/2005, de 29 de abril, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat.

⁹⁰ Art. 11.1 de la Ley 6/2014. También este precepto ha sido objeto de modificación por la Ley 7/2021, sin exigir ya que la DIC preceda a la “presentación de la solicitud o formalización de los instrumentos de intervención ambiental”, como hacía la ley en su redacción original, sino simplemente que su obtención sea previa “al otorgamiento de licencias y autorizaciones ambientales reguladas en esta ley”. Pero antes de la Ley 6/2014, y de acuerdo con la Ley valenciana 2/2006, de 5 de mayo, de prevención de la contaminación y calidad ambiental (arts. 8, 35 y 51), la DIC se tramitaba dentro del procedimiento de intervención ambiental.

⁹¹ Informe previo favorable en materia de paisaje y ordenación del territorio y la consideración como de “interés económico estratégico” por las Consellerías competentes en medio ambiente, territorio y economía (Ley 9/2019).

⁹² Ninguna previsión a este respecto contenía el Decreto 88/2005.

⁹³ Art. 10, párrafo primero, de la Ley 6/2014. No obstante, el art. 53.2.1 b) excusa la presentación con la solicitud de licencia ambiental del estudio de impacto ambiental si la EIA ya ha sido efectuada “en el seno de otro procedimiento autorizatorio, en cuyo caso deberá aportarse copia del pronunciamiento recaído”.

aceleren en el nivel administrativo adecuado” y cuenten con “plazos previsibles”⁹⁴.

También parece exigir la integración en un solo procedimiento de todas las intervenciones necesarias para la autorización y puesta en funcionamiento de las instalaciones⁹⁵, señalando, además, un plazo máximo de duración del procedimiento⁹⁶.

De todas formas, en mi opinión, puede plantear alguna duda el alcance de la integración exigida por esta normativa comunitaria, es decir, si, más allá de las autorizaciones sustantivas, debe comprender también las intervenciones por razones ambientales y de ordenación territorial y urbanística a que hemos hecho referencia, y los permisos de acceso y conexión, también mencionados⁹⁷. En este sentido, la propia Directiva excluye del cómputo del plazo máximo de duración del procedimiento de autorización los trámites de la evaluación de impacto ambiental, que tendrán la duración que sea necesaria⁹⁸. Y la normativa comunitaria sobre el mercado interior de la electricidad distingue entre los

⁹⁴ Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (versión refundida) (arts. 15 y 16).

⁹⁵ “El procedimiento de concesión de permisos deberá englobar los correspondientes permisos administrativos para construir, repotenciar y poner en servicio instalaciones para la producción de energía a partir de fuentes renovables y los activos necesarios para su conexión a la red. El procedimiento de concesión de permisos abarcará todos los procedimientos desde el acuse de recibo de la solicitud hasta la transmisión de la decisión final del procedimiento que se establece en el apartado 2” (art. 16.1).

⁹⁶ “Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 7, el procedimiento de concesión de permisos a que se hace referencia en el apartado 1 no excederá de dos años para las instalaciones de producción, incluyendo todos los procedimientos pertinentes de las autoridades competentes. Cuando lo justifiquen debidamente circunstancias extraordinarias, ese plazo de dos años podrá prorrogarse por un año como máximo” (art. 16.4).

⁹⁷ J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2020b: 395 y ss.; y 2021: 464 y ss.) defiende, en cambio, con convicción y buenos argumentos la existencia de una exigencia comunitaria de integración procedimental completa de todas las intervenciones relevantes, incluidos los permisos de acceso y conexión. Más escéptica, M.J. ALONSO MAS (2021: 31, 34, 88 y 59 y ss.), para quien la normativa comunitaria no parece exigir la unificación de títulos habilitantes, ni siquiera una verdadera unificación procedimental que abarque los títulos de carácter ambiental y urbanístico, de la cual se muestra no obstante decidida partidaria, realizando en este sentido interesantes propuestas para el ordenamiento español (estatal y autonómicos), especialmente a través de la técnica de los informes vinculantes, de los que encuentra un buen ejemplo (en relación con los aspectos territoriales) en el nuevo procedimiento integrado valenciano que ahora estudiaremos.

⁹⁸ “Los plazos establecidos en el presente artículo se aplicarán sin perjuicio de las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión aplicable en materia de medio ambiente (...) y podrán prorrogarse tanto tiempo como duren dichos procedimientos” (art. 16.7).

procedimientos de autorización de instalaciones (contemplado todo el variado conjunto de intervenciones implicadas, pero sin exigir su integración en un solo procedimiento ni fijar un plazo máximo para resolver) y los de acceso y conexión a las redes⁹⁹.

Cualquiera que sea el alcance preciso de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario en este terreno, lo que sí parece claro es que el grado de simplificación e integración procedimental existente hasta la fecha, tanto en relación con las instalaciones de competencia sustantiva estatal como autonómica valenciana, que hemos descrito con anterioridad, era muy deficiente. Y, desde luego, cuando menos a este respecto, el nuevo procedimiento integrado valenciano que ahora pasaremos a analizar, se aproxima mucho más a ese tipo de inquietudes y resulta digno de aplauso. Como también, el todavía más reciente procedimiento simplificado para las instalaciones de competencia sustantiva estatal, que después y de forma más breve también comentaremos¹⁰⁰.

3. EL NUEVO PROCEDIMIENTO INTEGRADO VALENCIANO

3.1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo el ejemplo de otras Comunidades Autónomas¹⁰¹, la Comunidad Valenciana emprendió, en plena situación de pandemia y a través de la

⁹⁹ Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE (versión refundida): arts. 8 (procedimiento de autorización para nuevas instalaciones de generación) y 42 (competencias de decisión sobre la conexión de nuevas instalaciones generadoras e instalaciones de almacenamiento de energía a la red de transporte). En similar sentido, M.J. ALONSO MAS (2021: 32 y ss.).

¹⁰⁰ Vid., *infra*, apartado VI.

¹⁰¹ En particular, Cataluña, que, por medio del Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables, había creado también un procedimiento “conjunto” para la autorización de “instalaciones de producción de energía eléctrica proveniente de energía eólica y de energía solar fotovoltaica” en suelo no urbanizable (capítulo IV del Decreto-ley, arts. 6 a 23), cuya influencia sobre el procedimiento “integrado” valenciano es clara, aunque no venga reconocida en el Preámbulo de Decreto ley 14/2020. La regulación catalana ha tropezado en su aplicación con similares problemas a los habidos en la Comunidad Valenciana (de contestación social en los municipios afectados), lo que ha motivado varias interesantes modificaciones parciales posteriores (por medio de la Ley 5/2020, de 29 de abril, el Decreto-ley 24/2021, de 26 de octubre, la Ley 2/2021, de 29 de diciembre, y el Decreto-ley 5/2022, de 17 de mayo), a las que haremos referencia en su momento. Sobre previsiones de simplificación procedimental

legislación de urgencia, una profunda reforma de los procedimientos de autorización de toda clase de instalaciones eléctricas de su competencia sustantiva con el fin de facilitar la implantación de nuevas instalaciones de generación a partir de fuentes renovables y, en general, la electrificación de la vida social y económica, en tanto que vector principal de penetración de la energía renovable en el sistema energético. El título del Decreto ley valenciano, que viene acompañado de un extenso y claro Preámbulo, es elocuente en cuanto al objeto y finalidades de la reforma: Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para *acelerar* la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica (la cursiva es nuestra)¹⁰².

La reforma es amplia y ambiciosa, y cubre numerosos frentes¹⁰³. No se refiere sólo, como ya hemos indicado, a las instalaciones de generación a partir de fuentes renovables (parques eólicos y centrales fotovoltaicas), sino a toda clase de instalaciones eléctricas de competencia sustantiva autonómica (también de transporte, distribución, etc.), lo que explica que incluya una amplia modificación de la normativa (reglamentaria) hasta ahora vigente reguladora de los procedimientos de autorización de todas estas instalaciones, aunque manteniendo el rango puramente reglamentario de los preceptos modificados y habilitando al Gobierno valenciano para la elaboración un nuevo Reglamento en la materia¹⁰⁴.

en otras Comunidades Autónomas, anteriores o posteriores, pero en general no tan ambiciosas (Andalucía, Galicia, Aragón y Región de Murcia), vid. C. BARRERO RODRÍGUEZ (2010: 38 y ss.), J.M. BELTRÁN CASTELLANOS (2020b: 399) y M.J. ALONSO MAS (2021: 23-24),

¹⁰² El Decreto ley entró en vigor al día siguiente de su publicación en el DOGV, el núm. 8893, de 28 de agosto, y fue objeto de convalidación por Resolución 14/X, de 4 de septiembre de 2020, de la Diputación Permanente de las Cortes Valencianas (DOGV núm. 8904, de 14 de septiembre). Desde entonces ha sido objeto de una modificación parcial (afectante a extremos que no se van a discutir en este trabajo) por medio de la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022 (arts. 137 y 138); y de otra para nosotros relevante y que sí trataremos más tarde, por Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania.

¹⁰³ Un espléndido análisis de conjunto del Decreto ley 14/2020 en: J. ROSA MORENO (2021a: 1218 y ss.). Vid. también una amplia reseña de esta disposición en: C.J. DURÁ ALEMAÑ (2020).

¹⁰⁴ En efecto, (1) el art. 5 del Decreto ley contiene la modificación de numerosos preceptos del Decreto 88/2005, de 29 de abril, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat; (2) la Disposición final primera (salvaguardia del rango de determinadas disposiciones) mantiene, cuando sea inferior (como es el caso), el rango de las normas modificadas por el Decreto ley; y (3) la Disposición adicional quinta

Por lo que se refiere a las instalaciones de generación fotovoltaicas, la disposición incluye numerosas reformas de interés¹⁰⁵. Así, (1) la exención total o parcial para ciertas instalaciones (como las de autoconsumo) de la necesidad de obtener las autorizaciones sustantivas¹⁰⁶; (2) la declaración de compatibilidad urbanística, sin necesidad de modificar el planeamiento vigente, de las centrales fotovoltaicas que se localicen en suelos urbanos y urbanizables¹⁰⁷; o (3) el sometimiento a declaración responsable (en sustitución de la licencia urbanística) de las instalaciones solares en edificaciones privadas existentes¹⁰⁸.

Pero el centro principal de atención del Decreto ley, que también es el nuestro, se refiere a las centrales fotovoltaicas (de cierta importancia y conectadas a la red) que vayan a ser emplazadas en suelo no urbanizable y sean, por supuesto, de competencia sustantiva autonómica¹⁰⁹, que son de las que se espera una

(elaboración de una regulación de los procedimientos de autorización de instalaciones eléctricas que son competencia de la Generalitat) concede a la Conselleria competente en materia de energía un plazo de un año desde la entrada en vigor del Decreto ley para proponer al Consell un proyecto de Decreto que sustituya al Decreto 88/2005.

¹⁰⁵ El Decreto ley valenciano [art. 2 a)] utiliza la expresión “centrales fotovoltaicas” para referirse a lo que otras legislaciones autonómicas, como la catalana [art. 56.1 b) del Decreto-ley catalán 16/2019], llaman “plantas solares fotovoltaicas”, pero con una definición de este tipo de instalaciones muy similar, incluyendo en ambos casos las infraestructuras de evacuación. Así, en el Decreto ley valenciano [art. 2 a)] se define la “central fotovoltaica” como una “instalación de producción de energía eléctrica a partir de la energía de la radiación solar mediante tecnología fotovoltaica, comprendiendo todos los equipos, dispositivos necesarios para realizar la conversión entre ambos tipos de energía, su adaptación en tensión y frecuencia eléctricas, así como la infraestructura de evacuación y conexión hasta la red de transporte o distribución en que se vierta la energía eléctrica producida”.

¹⁰⁶ Nuevo art. 2 bis del Decreto 88/2005 (instalaciones eléctricas excluidas total o parcialmente del régimen de autorización administrativa), que (con apoyo implícito en el art. 53.3 de la Ley 24/2013, del sector eléctrico) concede una exención total a ciertas instalaciones, como las de “generación en la modalidad de suministro con autoconsumo sin excedentes, con independencia de su potencia”, y una exención parcial (pues sólo necesitan autorización de explotación) a otras, como “las de producción de energía eléctrica con potencia nominal no superior a 100 kW, conectadas directamente a una red de tensión nominal no superior a 1 kV”.

¹⁰⁷ Concretamente, en edificación existente, suelo urbanizado no edificado y suelo urbano y urbanizable sin programa aprobado. Art. 13 del Decreto ley (normas y parámetros urbanísticos de aplicación directa).

¹⁰⁸ Art. 14.7 del Decreto ley (centrales fotovoltaicas sobre techos de edificios).

¹⁰⁹ Se trata, pues, de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable de potencia superior a 100 kW e inferior o igual a 50 MW, puesto que las de potencia inferior o igual a 100 kW no requieren autorización sustantiva sobre proyecto (previa y de construcción), sino tan solo autorización de explotación [art. 2 bis, apartado 2 del Decreto 88/2005, introducido por el Decreto-ley 14/2020]. En el mismo sentido, la legislación catalana, que delimita en estos

contribución mayor al logro de los objetivos de incremento de la generación a partir de fuentes renovables, y para las que se diseña un nuevo procedimiento de autorización integrado, que pasamos seguidamente a examinar¹¹⁰.

3.2. ALCANCE DE LA INTEGRACIÓN

La esencia de este nuevo procedimiento integrado, en principio muy racional y diseñado con corrección, es bien sencilla¹¹¹:

1. En primer lugar, se trata de refundir en un solo procedimiento y en una misma resolución final todo el conjunto de intervenciones que, como hemos visto, competen a las autoridades autonómicas en relación con la autorización (sobre proyecto) de este tipo de instalaciones, desde los puntos vista sustantivo (o energético), ambiental y de ordenación territorial, aunque conservando cada una de ellas su propia sustantividad.

Se fusionan, pues, en un solo procedimiento y en una misma resolución final, fundamentalmente, las autorizaciones sustantivas (previa y de construcción), la declaración (o el informe) de impacto ambiental, y la declaración de interés comunitario, que recibe para la ocasión un nuevo nombre (lo que, como veremos después, no es en absoluto irrelevante, sino que refleja un cambio en la naturaleza de la intervención), pasando a denominarse “autorización de implantación en suelo no urbanizable”¹¹².

términos el ámbito de aplicación del nuevo procedimiento conjunto [art. 6.1 b) del Decreto-ley 16/2019].

¹¹⁰ El Preámbulo del Decreto ley (apartado II) ya señala que el suelo no urbanizable “es el que va a soportar una mayor transformación y ocupación de suelo por razones funcionales y de rentabilidad económica de las instalaciones”.

¹¹¹ La regulación de este nuevo procedimiento, que se contiene en el capítulo II (procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas que vayan a emplazarse sobre suelo no urbanizable y de parques eólicos) del Título III (régimen jurídico y procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos) del Decreto ley (arts. 19 a 35), queda, no obstante, deslegalizada mediante el apartado primero de la Disposición final segunda (habilitación normativa), por el que “se autoriza al Consell, a propuesta de las personas titulares de los departamentos competentes en energía, medio ambiente y ordenación territorial, urbanismo y paisaje, a modificar, por decreto, las previsiones del capítulo II del título III”.

¹¹² Art. 30 del Decreto ley (sobre el contenido y condicionado de la resolución). También se integran en la resolución única la declaración de utilidad pública de la instalación (a efectos expropiatorios), cuando se haya solicitado y proceda, así como el plan de desmantelamiento de la instalación y de restauración del terreno y entorno afectado. Los títulos habilitantes para la ocupación de montes gestionados por la Generalitat o para la afección a vías pecuarias no se integran en esta resolución única, pero el trámite de información pública del procedimiento integrado sirve igualmente para la tramitación de estos títulos (art. 28).

Aunque el Decreto ley no usa el término “autorización (fotovoltaica) integrada”, debido precisamente a que cada una de las autorizaciones que se fusionan en la resolución final conserva su propia sustantividad, no hay inconveniente alguno en emplear esa denominación, que resulta mucho más expresiva del verdadero sentido y desenlace de la regulación¹¹³.

2. En segundo lugar, se elimina de forma indirecta la licencia ambiental para este tipo de instalaciones (de competencia, como sabemos, municipal), que queda sustituida por una simple declaración responsable ambiental (también ante el Ayuntamiento).

Este es el resultado, ya mencionado con anterioridad y más bien implícito o indirecto, de la eliminación, efectuada de forma consciente por el propio Decreto ley, de la prioridad temporal de la licencia ambiental respecto de las autorizaciones sustantivas en materia de industria y energía que caracterizaba hasta ahora el sistema valenciano de autorizaciones ambientales¹¹⁴, y que impedía aprovechar la previsión ya existente en dicho sistema de la posible sustitución de la licencia ambiental por una declaración responsable, acompañada de las autorizaciones sectoriales necesarias, en los casos en que la sujeción a licencia, como ocurre con las centrales fotovoltaicas, obedece a la exigencia de dichas autorizaciones adicionales¹¹⁵.

3. Y, por último, se mantiene, no obstante, como no podía ser de otra forma, la licencia municipal urbanística o de obras, a cuya concesión se anuda ahora el pago del canon propio de las declaraciones de interés comunitario (*rectius*, de la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”), y con el mismo régimen¹¹⁶. Y se preservan también, por

¹¹³ La posterior Ley gallega 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia sí emplea el término “autorización administrativa integrada” (art. 48), pero su nivel de integración no es tan completo como el de la legislación valenciana, pues alcanza solo a las autorizaciones sustantivas (previa y de construcción), junto lógicamente con la EIA en caso necesario. Vid., al respecto, M.J. ALONSO MAS (2021: 24).

¹¹⁴ Art. 11, párrafo primero, de la Ley 6/2014, tomado del régimen básico de la autorización ambiental integrada (hoy, art. 11.2 del Texto Refundido de 2016).

¹¹⁵ Art. 11, párrafo segundo, de la Ley 6/2014, introducido por el Decreto ley 14/2020 (art. 4).

¹¹⁶ Art. 38 del Decreto ley (canon por uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable con destino municipal), que reproduce en esencia el régimen del canon de uso y aprovechamiento en las declaraciones de interés comunitario (art. 221 del Texto Refundido de 2021).

supuesto, las autorizaciones (u otro tipo de intervenciones) exigibles para la puesta en funcionamiento de la instalación una vez construida¹¹⁷.

3.3. ESQUEMA DEL PROCEDIMIENTO

Al fusionar en uno distintos procedimientos con trámites y exigencias bien definidas, la regulación del nuevo procedimiento integrado intenta ser una síntesis fiel de todos ellos, sin traicionar ninguna de sus características principales. En resumen, y sin entrar en demasiados detalles, el nuevo procedimiento integrado se desarrolla de la siguiente manera.

3.3.1. Actuaciones previas

Como actuaciones previas al inicio del procedimiento se contemplan: (1) la solicitud de informe (municipal) de compatibilidad urbanística, característico de los procedimientos de intervención ambiental¹¹⁸, añadiendo, no obstante, lo que también es relevante en los términos que luego precisaremos, que el informe sólo puede ser negativo en caso de prohibición expresa por el planeamiento de esta clase de instalaciones en el emplazamiento elegido¹¹⁹; y (2) las consultas previas (potestativas) sobre el alcance del estudio de impacto ambiental (*scoping*), características del procedimiento de EIA, que se amplían significativamente (sin correspondencia en el régimen de las DIC¹²⁰) a la “viabilidad del emplazamiento pretendido” desde el punto de vista territorial y paisajístico y/o a la documentación a preparar relevante para la obtención de la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”¹²¹.

Obtenido (o al menos solicitado) el referido informe municipal y practicadas, en su caso, las referidas consultas se da paso al procedimiento, que cabe descomponer, siguiendo las pautas habituales, en las fases de iniciación, desarrollo y terminación.

¹¹⁷ Autorización de explotación e inscripción en el Registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica (arts. 34 y 35 del Decreto ley); y declaración responsable (ante el Ayuntamiento) para la primera ocupación de instalaciones [art. 233.1 f) del Texto Refundido de 2021].

¹¹⁸ Art. 19 del Decreto ley (actuaciones previas), que remite expresamente a su regulación en la Ley 6/2014 (art. 22).

¹¹⁹ Art. 19.1, párrafo tercero.

¹²⁰ El art. 223 del Texto Refundido de 2021 no las contempla.

¹²¹ Art. 20 del Decreto ley (consultas previas).

3.3.2. Iniciación

El procedimiento se inicia con la presentación por parte del promotor de la solicitud de “autorización fotovoltaica integrada” [por medios telemáticos (como se desarrollará prácticamente todo el procedimiento) y acompañada de toda la abundante documentación necesaria en un procedimiento de estas características] ante el órgano encargado de tramitar y resolver el procedimiento integrado, que lógicamente es el órgano titular de la competencia sustantiva. Concretamente, ante los servicios territoriales de la Conselleria competente en materia de energía “de la provincia donde se proyecte ubicar la instalación”, que serán los competentes en todo caso para tramitar y en ocasiones también para resolver el procedimiento, salvo que la resolución compete a los servicios centrales (centro directivo) por razón de la potencia de la instalación (superior a 10 MW)¹²².

Una vez iniciado el procedimiento, la regulación de este nuevo procedimiento integrado prevé la apertura de un trámite de admisión, dirigido no sólo a subsanar las posibles insuficiencias de la documentación presentada, sino también a comprobar desde el principio la presencia de los requisitos no sólo formales, sino también sustantivos más elementales para el otorgamiento de la autorización, en particular, el disponer de (o al menos haber solicitado) los permisos de acceso y conexión y el no incumplir de manera “notoria” los criterios específicos (ambientales, territoriales, paisajísticos y energéticos) señalados por el Decreto ley para la implantación de estas instalaciones en suelo no urbanizable, que luego examinaremos¹²³. Trámite de admisión que recuerda a los ya previstos en la tramitación de la DIC y la EIA¹²⁴, pero que el Decreto ley en su Preámbulo relaciona con una modificación en este sentido de la legislación básica del sector eléctrico¹²⁵.

¹²² Art. 21 del Decreto ley (solicitud). El reparto de funciones entre los servicios territoriales y el centro directivo competente en materia de energía se establece en art. 4 del Decreto 88/2005, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley (art. 5). El centro directivo competente en materia de energía es, en la actualidad, la Dirección General de Industria, Energía y Minas de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo (art. 13 del Decreto 175/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria).

¹²³ Art. 22 (subsanación de la solicitud y admisión a trámite).

¹²⁴ Art. 223.2 del Texto Refundido de 2021; y art. 39.4 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

¹²⁵ Preámbulo del Decreto ley (apartado II): “La admisión a trámite de las solicitudes de autorización administrativa ha sido introducida recientemente en los procedimientos del sector eléctrico para este tipo de instalaciones en la última y reciente reforma por el Real decreto ley 23/2020, de 23 de junio, vinculándola a la ordenación del acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución de electricidad”. En realidad, esta reforma no introduce un “trámite de admisión” en el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones

Así pues, esta primera fase del procedimiento va a terminar siempre con una decisión de admisión o inadmisión. La primera se considera la fecha relevante, como luego veremos, para el inicio del cómputo del plazo máximo para tramitar y resolver el procedimiento. Y la segunda, que puede ser expresa o por silencio (puesto que se atribuye un sentido negativo a la falta de resolución sobre la admisión a trámite en el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud), podrá ser lógicamente recurrida de acuerdo con las reglas generales del procedimiento administrativo común, en cuanto determina la imposibilidad de continuar el procedimiento¹²⁶.

3.3.3. Desarrollo

El desarrollo del procedimiento (siempre bajo impulso del órgano sustantivo) continúa con la apertura simultánea de tres trámites paralelos: (1) un trámite de información pública, común para todas las intervenciones refundidas¹²⁷; (2) el de consulta a “las administraciones públicas, organismos y empresas de servicio público o de servicios de interés económico general afectadas por el proyecto”¹²⁸, olvidando el Decreto ley incluir en esa relación (siquiera, como hace en otras ocasiones, en su caso) a las “personas interesadas”, a las que también se debe consultar de acuerdo con la legislación básica en materia de evaluación ambiental¹²⁹; y (3) la solicitud de “informe en materia de ordenación del territorio y paisaje” al órgano competente¹³⁰.

Este último informe (que servirá de base, si es favorable, para el otorgamiento de la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”) sustituye a la DIC que en otro caso resultaría necesaria para la autorización de la instalación, y

sustantivas, pero sí es cierto que establece unos plazos para la solicitud (y admisión) de estas autorizaciones desde la obtención de los permisos de acceso (y conexión) si se quiere evitar la caducidad de estos últimos (hitos administrativos).

¹²⁶ Art. 22 (subsanción de la solicitud y admisión a trámite), apartados 5 a 7.

¹²⁷ Art. 23 (información pública).

¹²⁸ Art. 24 (consultas a las administraciones públicas, organismos y empresas de servicio público o de servicios de interés económico general afectadas por el proyecto).

¹²⁹ Arts. 33 y 37 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

¹³⁰ Art. 25 (informe en materia de ordenación del territorio y paisaje). El órgano competente en la materia es, en la actualidad, la Dirección General de Política Territorial y Paisaje de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad (art. 9 del Decreto 177/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria).

tiene su mismo carácter “vinculante”¹³¹, de modo que un informe desfavorable impedirá el otorgamiento de la “autorización de implantación en suelo no urbanizable” y con ella del resto de autorizaciones que componen la “autorización fotovoltaica integrada”¹³².

Los trámites anteriores han de preceder al inicio del trámite de EIA¹³³, pues, aparte de la lógica precedencia del pronunciamiento territorial, de acuerdo con las previsiones de la legislación básica en materia de evaluación ambiental, que respeta el Decreto ley, al órgano ambiental (encargado de emitir el pronunciamiento que corresponda, declaración o informe de impacto ambiental¹³⁴) se le han de remitir, en el procedimiento ordinario y junto con el estudio de impacto ambiental, todas las alegaciones e informes recibidos en los trámites anteriores de información pública o de consulta¹³⁵.

Al trámite de EIA, para el que se fija un plazo máximo de 45 días prorrogable por otros tantos, se le dota de un carácter suspensivo del cómputo del plazo máximo para resolver (cosa que no se hace con el trámite de informe en materia

¹³¹ Art. 214.2 del Texto Refundido de 2021. Como ya se dijo, M.J. ALONSO MAS (2021: 59 y ss.) concede gran relevancia a este informe como ejemplo de la técnica (informes vinculantes) que, aun con sus problemas (que también analiza), permitiría alcanzar un grado óptimo de integración procedimental en la autorización de instalaciones de generación a partir de fuentes renovables, y que proyecta a otros ámbitos como la licencia de obras.

¹³² El art. 25.2 del Decreto ley, en su redacción inicial, sólo excluía la necesidad de que el informe fuera favorable (o lo que es lo mismo, su carácter vinculante) “en los supuestos en los que la citada autorización [la autorización de implantación en suelo no urbanizable] no se requiera de acuerdo con la legislación de ordenación del territorio, urbanística y del paisaje”, lo que obviamente remite (dado que esta figura no está contemplada en dicha legislación) a los supuestos en los que no se requiera DIC (arts. 216 a 219 del Texto Refundido de 2021), es decir, además del supuesto de instalaciones destinadas al autoconsumo (art. 219), en las que realmente tampoco se requieren autorizaciones sustantivas, ni lo por tanto la tramitación de una autorización integrada, a los supuestos de excepción de la exigencia de DIC por existir un planeamiento territorial (art. 217) o en determinados municipios (art. 218). A ello, la reforma del procedimiento integrado llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 ha añadido nuevas limitaciones al carácter vinculante de este informe (art. 25 del Decreto ley 14/2020, en su nueva redacción), que se precisarán después en su contexto (vid., *infra*, apartado VII).

¹³³ Art. 26 del Decreto ley (evaluación ambiental del proyecto).

¹³⁴ En la actualidad, la Dirección General de Calidad y Educación Ambiental de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica (art. 13 del Decreto 176/2020, de 30 de octubre, del Consell, de aprobación del Reglamento orgánico y funcional de la Conselleria).

¹³⁵ Art. 39 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

de ordenación del territorio y paisaje)¹³⁶, cuestión sobre cuyas implicaciones volveremos después.

3.3.4. Terminación

Tras todos estos trámites (incluida la eventual resolución de discrepancias característica de los procedimientos de evaluación ambiental¹³⁷), el órgano sustantivo encargado de la tramitación del procedimiento preparará y elevará al superior la propuesta de resolución, o resolverá directamente si suya es la competencia, previa acreditación por el promotor de ciertos extremos, entre ellos, la ya mencionada obtención de “los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución de energía eléctrica”¹³⁸.

En cualquier caso, la resolución, si es favorable, deberá contener el otorgamiento de las siguientes autorizaciones (con sus correspondientes condicionados¹³⁹), para las que el Decreto ley establece un orden de prelación (en el contenido dispositivo de la resolución) que refleja el orden por el que presumiblemente tales autorizaciones debían ser obtenidas con anterioridad¹⁴⁰: primero, la “autorización de implantación en suelo no urbanizable” (sustitutiva de la DIC¹⁴¹); después, la autorización administrativa previa (de carácter sustantivo), que incorporará el condicionado de la DIA; tras ello, y en su caso, el reconocimiento de la utilidad pública de la instalación a efectos expropiatorios¹⁴²; y, por último, la autorización (también sustantiva) de construcción¹⁴³.

¹³⁶ Art. 26.2 *in fine* del Decreto ley (“El cómputo del plazo para resolver las autorizaciones energéticas quedará suspendido hasta la formulación del pronunciamiento ambiental del proyecto”).

¹³⁷ Art. 29 (resolución de discrepancias entre administraciones u organismos públicos).

¹³⁸ Art. 30.1 (sobre el contenido y condicionado de la resolución).

¹³⁹ Art. 30.2 del Decreto ley en su redacción original (renumerado hoy como art. 30.3, tras la reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022).

¹⁴⁰ Art. 30.1: “El órgano territorial competente en materia de energía, en un único acto administrativo, emitirá resolución pronunciándose sobre los siguientes aspectos, *con la siguiente prelación...*” (la cursiva es nuestra).

¹⁴¹ A salvo lo que diremos después sobre el carácter más reglado de esta autorización, su régimen es el mismo de la DIC, como demuestra su duración limitada (máximo inicial de 30 años) y el obligado pago de un canon (art. 30.2, hoy art. 30.3).

¹⁴² La declaración de utilidad pública de la instalación a efectos expropiatorios se somete en el Decreto ley a todo un conjunto de condicionantes, en los que no vamos a detenernos, que incluyen la disponibilidad o compromiso de disponibilidad de al menos un 25% de los terrenos sobre los que se proyecte la central (art. 22.4), la apertura de las infraestructuras de evacuación para su uso por terceros y la participación de la instalación en el *pool* (art. 27.2).

¹⁴³ También se aprobará, si procede, el plan de desmantelamiento de la instalación y de restauración del terreno y entorno afectado (art. 30.1).

Aparte de las lógicas notificaciones, el Decreto ley prevé adicionalmente dos mecanismos para dar publicidad a las resoluciones de otorgamiento de la autorización: la publicación en el DOGV y en el BOP correspondiente, y su inserción en la página web de la Conselleria con competencia sustantiva¹⁴⁴.

3.4. LA DURACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

El acortamiento de los plazos para la obtención de las autorizaciones necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento de este tipo de instalaciones era, como sabemos, el motivo principal de la creación de este nuevo procedimiento (fotovoltaico) integrado (Decreto ley de “medidas para *acelerar* la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables” -la cursiva es nuestra) y, en consonancia con ello, se fija un plazo máximo de tramitación, resolución y notificación de diez (10) meses¹⁴⁵, que se supone inferior a la suma de los plazos de tramitación de todas las autorizaciones (ahora refundidas) cuando habían de ser obtenidas por separado¹⁴⁶, pero respetando por supuesto el sentido negativo del silencio que corresponde no sólo al procedimiento sustantivo “integrador”, conforme a la legislación básica en la materia, sino probablemente también a todos y cada uno de los procedimientos “integrados”¹⁴⁷.

Ya el propio sentido negativo del silencio introduce un factor de escepticismo en cuanto al escrupuloso cumplimiento del plazo, o al menos relativiza la relevancia de su incumplimiento. Pero, al margen de ello (que no tiene nada de particular en este caso), conviene llamar la atención sobre algunos aspectos específicos de este procedimiento, tal como ha sido diseñado, que obligan a contar con (o no permiten descartar) un plazo “normal” de tramitación, resolución y notificación ampliamente superior.

¹⁴⁴ Arts. 30.3 (hoy, 30.4) y 31 (publicidad de la resolución). Esta segunda forma de publicidad se encuentra en la [página web de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo](#), apartados “energía y minas” e “información pública de energía”.

¹⁴⁵ Art. 33.1 (plazo máximo para resolver y efectos del silencio).

¹⁴⁶ En palabras del Preámbulo (apartado II): “El plazo máximo para resolver por parte del órgano sustantivo se reduce de forma notable a 10 meses desde la admisión a trámite, en relación con la suma de plazos que con la anterior regulación suponían la obtención de los distintos permisos territoriales, urbanísticos, medioambientales y energético-industriales, siendo el silencio administrativo negativo en los términos establecidos por la legislación básica del sector eléctrico”.

¹⁴⁷ Art. 53.8 de la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico (para las autorizaciones sustantivas); pero también el art. 223.5 del Texto Refundido de 2021 (para las DIC).

En primer lugar, el inicio el plazo se fija en la fecha del acuerdo de admisión a trámite¹⁴⁸. Es decir, queda fuera del cómputo no sólo todo el tiempo que se invierta en las actuaciones previas (informe urbanístico previo y consultas potestativas), lo que no plantea problemas, sino también, y esto sí es dudosamente conforme con las normas del procedimiento administrativo común¹⁴⁹, todo el tiempo que consuma el “trámite de admisión”, que, además y como vimos, requiere un pronunciamiento positivo, pues la falta de resolución en plazo se trata como una denegación presunta¹⁵⁰.

En segundo lugar, el Decreto ley atribuye al trámite de EIA, como se vio, un carácter suspensivo del plazo de duración del procedimiento¹⁵¹, lo que implica que ese plazo no son en realidad diez meses, sino diez meses y unos tres meses más (lo que dure el trámite de EIA, hasta un máximo de 45 + 45 días¹⁵²). Al margen de ello, y de que ésa sea la cifra real del plazo para resolver, hay que tener en cuenta que el pronunciamiento del órgano ambiental, en los casos en que resulte necesaria la EIA, tiene con arreglo a la legislación básica un carácter “determinante”, de modo que para resolver el procedimiento sustantivo en un sentido favorable habrá que esperar a que se emita ese pronunciamiento¹⁵³.

¹⁴⁸ Art. 33.1 del Decreto ley: “El órgano competente en energía resolverá las autorizaciones de la instalación en el plazo de 10 meses desde que la solicitud haya sido admitida a trámite de acuerdo con el artículo 22”.

¹⁴⁹ Art. 21.3 de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas. Vid., a este respecto, la STC 166/2014, de 22 de octubre (FJ 6).

¹⁵⁰ Art. 22.2 del Decreto ley: “En el plazo máximo de 2 meses desde la recepción de la solicitud, el servicio territorial competente en energía dictará acuerdo de admisión a trámite. Transcurrido ese plazo sin resolución expresa, se entenderá no admitida a trámite, pudiéndose presentar los recursos que procedan”.

¹⁵¹ Previsión ciertamente contenida en las normas del procedimiento administrativo común [art. 22.1 d) de la Ley 39/2015], pero con carácter potestativo.

¹⁵² Art. 26.2 del Decreto ley: “El pronunciamiento ambiental se emitirá en el plazo máximo de 45 días desde la presentación de toda la documentación ante el órgano ambiental; plazo que el citado órgano podrá prorrogar por otro igual cuando la complejidad del proyecto lo requiera. El cómputo del plazo para resolver las autorizaciones energéticas quedará suspendido hasta la formulación del pronunciamiento ambiental del proyecto”. Se trata más o menos del plazo inicialmente previsto por la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, para las EIA ordinarias (art. 33.3 en su redacción original), que ahora se ha visto reducido a cuatro meses (art. 33.4, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre), aunque se trata en todo caso de un plazo sin carácter básico [Disposición final octava, apartado 2 b) de la Ley 21/2013]. Sobre la problemática de los plazos en la EIA, vid. el espléndido estudio reciente del procedimiento de EIA de I. SANZ RUBIALES (2021: 56 y ss.).

¹⁵³ Arts. 9.1, 10 y 41.2 de la Ley 21/2013, y palabras de su Preámbulo (apartado II): “El carácter determinante de los pronunciamientos ambientales se manifiesta en una doble vertiente, formal y material. Desde el punto de vista formal o procedimental, el carácter determinante de los pronunciamientos ambientales implica que no es posible continuar con

Algo similar valdría decir, en tercer lugar, en relación con el “informe en materia de ordenación del territorio y paisaje”, al que, aunque sin efectos suspensivos (de modo que no influye en el cómputo del plazo para resolver), se le otorga un carácter no sólo “determinante”, sino “vinculante”, de manera que para otorgar la autorización no bastará siquiera con esperar a que se emita, sino que habrá de tratarse de un informe favorable¹⁵⁴.

En definitiva, y por el conjunto de factores expuestos, no es descartable que la efectiva implantación del tipo de instalaciones sujetas a este nuevo procedimiento integrado, aun respetando todas las prescripciones sustantivas que ahora examinaremos, pueda demorarse uno o varios años, lo que permitiría poner en duda cuando menos la oportunidad de su regulación por Decreto ley¹⁵⁵.

4. RÉGIMEN SUSTANTIVO DE LA AUTORIZACIÓN

4.1. INTRODUCCIÓN

En general, las autorizaciones se enmarcan en el contexto de actividades reguladas, constituyendo técnicas de control preventivo o de comprobación previa al comienzo de una actividad del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos para su desempeño. Por eso, en cualquier autorización lo más importante tal vez no son, aun teniendo obviamente su importancia, los aspectos procedimentales, sino los requisitos sustantivos a los que se somete el ejercicio de la actividad, de los que depende la mayor o menor dificultad para su obtención.

la tramitación del procedimiento sustantivo en tanto éste no se evacue...”. Vid., de nuevo, a este respecto, la detallada aproximación a la naturaleza “determinante” del pronunciamiento ambiental que lleva a cabo I. SANZ RUBIALES (2021: 176 y ss. y 186 y ss.).

¹⁵⁴ Apartados 1 y 2 del art. 25 del Decreto ley (informe en materia de ordenación del territorio y paisaje), en su redacción original. La nueva redacción de estos apartados por el Decreto ley 1/2022 no excluye el carácter vinculante del informe, sino que lo limita a ciertos extremos, como luego veremos (*infra*, apartado VII). Pese a todo, el Decreto ley (art. 29, que permanece inalterado) parece querer equiparar este informe con el pronunciamiento ambiental, es decir, atribuirle también un carácter simplemente “determinante” y no vinculante, al extender al mismo el mecanismo de la “resolución de discrepancias” característico de las evaluaciones ambientales [art. 29 (resolución de discrepancias entre administraciones u organismos públicos)].

¹⁵⁵ De hecho, no consta que se haya otorgado todavía ninguna “autorización fotovoltaica integrada” pese a las múltiples solicitudes presentadas desde la entrada en vigor del Decreto ley, a lo que ya se hizo referencia en la introducción.

Por esta razón resulta legítimo preguntarse si la simplificación procedimental que caracteriza el nuevo sistema diseñado por la legislación valenciana para la implantación de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable (el nuevo procedimiento integrado que acabamos de estudiar), va acompañada o no de un cambio en los requisitos sustantivos, es decir, si las reglas del juego siguen siendo las mismas o se ha producido algún cambio y en qué sentido de esas reglas, endureciéndolas o dulcificándolas¹⁵⁶.

4.2. EL CARÁCTER REGLADO DE LA AUTORIZACIÓN DE IMPLANTACIÓN EN SUELO NO URBANIZABLE

En este sentido hay que tener presente que el Decreto ley valenciano no contiene sólo una regulación del (nuevo) procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, sino también una regulación sustantiva de las condiciones para la autorización de estas instalaciones, bajo el nombre de “criterios” para su implantación, divididos en generales y específicos, y estos últimos en ambientales (relativos a la posible afección a espacios naturales protegidos), territoriales y paisajísticos, y energéticos (arts. 8 a 11)¹⁵⁷.

Nada autoriza a pensar que con ello el Decreto ley haya pretendido llevar a cabo una regulación exhaustiva de los requisitos para el ejercicio de esta actividad, en sustitución de los que puedan derivarse de la legislación sectorial aplicable. Concretamente, es claro que no hay tal propósito en relación con los condicionantes de tipo ambiental a valorar en el marco de la EIA, ni tampoco en relación con los requisitos técnicos y de seguridad de la instalación a tener en cuenta en las autorizaciones sustantivas¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Cabe recordar, en este sentido, la autorización ambiental integrada (prevención y control integrados de la contaminación), que no supuso solo ni principalmente una simplificación de los trámites para la construcción y puesta en funcionamiento de las instalaciones industriales más contaminantes, sino por encima de todo un endurecimiento de las exigencias sustantivas para las nuevas instalaciones o la continuación de las existentes (el empleo de las mejores técnicas disponibles para reducir al máximo posible la contaminación). Esta era, en mi opinión, la finalidad principal de la por entonces nueva normativa y, respecto de ella, la integración procedimental tenía una función instrumental [G. VALENCIA MARTÍN (2019: 125)].

¹⁵⁷ Fundamentalmente, la sección primera (criterios de localización e implantación de las instalaciones) del capítulo I (disposiciones generales) del título III del Decreto ley (régimen jurídico y procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos), arts. 8 a 11. La sección segunda establece una serie de reglas materiales para las “centrales fotovoltaicas sobre suelos urbanos y urbanizables”.

¹⁵⁸ Los criterios energéticos que adiciona el Decreto ley (art. 11) tienen como finalidad, como veremos, minimizar las afecciones territoriales.

Pero sí existe probablemente ese propósito (bien que no reconocido abiertamente) en relación con los condicionantes de tipo territorial y paisajístico, por lo demás, los más problemáticos dentro del procedimiento de autorización de estas instalaciones. Dicho simplemente, lo que parece pretender la nueva legislación valenciana es establecer un catálogo más o menos cerrado de requisitos (y de posibles motivos de oposición) desde el punto de vista territorial y paisajístico o, lo que es lo mismo, convertir la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”, pieza esencial del nuevo sistema, en una suerte de autorización “reglada”, como lo han venido siendo tradicionalmente el resto de las autorizaciones necesarias (sustantivas y ambientales)¹⁵⁹.

Hay distintas razones para llegar a esta conclusión. La primera, y tal vez la principal, la nueva denominación del título habilitante desde la óptica territorial y paisajística (“autorización de implantación en suelo no urbanizable”), un cambio de denominación aparentemente inocente, pero que esconde una evidente carga de profundidad, puesto que viene a ocupar el lugar de una técnica, la “declaración de interés comunitario”, que desde sus orígenes se ha concebido como una suerte de “planeamiento puntual” (y por lo tanto discrecional), en contraposición con las autorizaciones (regladas) propias de la actividad de policía¹⁶⁰.

En segundo lugar, es llamativo también que, al proceder a la regulación de esta nueva autorización, el Decreto ley no haga remisión alguna (como sí hace en relación con otras de las intervenciones integradas¹⁶¹) a la regulación de las “declaraciones de interés comunitario” en la legislación territorial y urbanística valenciana, ni en aspectos de procedimiento ni, por lo que ahora importa, en cuestiones sustantivas, lo que implica la exclusión de los criterios a tener en cuenta con carácter general para el otorgamiento de la DIC, empezando por la

¹⁵⁹ En el mismo sentido, J. ROSA MORENO (2021a: 1224) considera que la “consecuencia de la aplicación de los criterios [establecidos por el Decreto ley] es la zonificación del territorio valenciano de cara a la implantación de (...) centrales fotovoltaicas”, y que con ellos el Decreto ley “pretende facilitar la implantación de instalaciones renovables al eliminar incertidumbres sobre su localización”.

¹⁶⁰ Así lo decía el Preámbulo de la Ley valenciana 4/1992, sobre suelo no urbanizable (apartado IV): “Esta declaración [la DIC], que complementa la ordenación urbanística, es concebida como una especie de planeamiento puntual (...). El acto de aprobación, por tanto, no puede ser ya una mera autorización tutelar de policía, sino que, a semejanza de la operación aprobatoria de planes particulares, fijará las condiciones de configuración y ejecución de la actuación para que ésta satisfaga el interés comunitario apreciado en ella”. Vid., al respecto, entre otros, F. GREGORI MARÍ (2008: 338 y ss.) y E. GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA (2016: 1068 y ss.).

¹⁶¹ Muy en particular en relación con la EIA. Así, entre otros, en los arts. 9 y 26.

valoración “positiva” de la actividad¹⁶², de la obviamente se parte en este caso, que se sustituyen por los establecidos en el Decreto ley y que ahora examinaremos¹⁶³.

Todo ello concuerda, además, por último, con el propósito de esta normativa, consistente en “acelerar” la implantación efectiva de este tipo de instalaciones, para lo que no basta con la simplificación del procedimiento, sino que requiere remover también los obstáculos sustantivos que puedan surgir a su paso, es decir, “reglar” lo más posible el otorgamiento de la autorización.

4.3. CRITERIOS LEGALES PARA LA LOCALIZACIÓN E IMPLANTACIÓN DE CENTRALES FOTOVOLTAICAS: EL DETALLE PROPIO DE UN PLAN

La forma habitual de ordenar el territorio, función pública de competencia autonómica, consiste en la elaboración de planes, a través de los cuales se ejerce la discrecionalidad característica de esta función, que convierte ya en actos esencialmente reglados los de autorización posterior de actividades. Así se procedió en el caso de la implantación de instalaciones eólicas, mediante la aprobación de un Plan eólico valenciano como plan de acción territorial de carácter sectorial¹⁶⁴, sobre cuya normativa ha incidido también (aunque queda fuera del objeto de este trabajo) el Decreto ley que estamos comentando¹⁶⁵.

No sé si resultaría igualmente factible (aunque se reclama en ocasiones, y en todo caso sería de competencia autonómica, no estatal) la elaboración de un

¹⁶² Hoy, art. 220 (régimen general de la declaración de interés comunitario) del Texto Refundido de 2021: “1. La declaración de interés comunitario atribuye usos y aprovechamientos en el medio rural. Esta declaración deberá estar motivada y fundarse en: a) *Una valoración positiva de la actividad solicitada.* b) La necesidad de emplazamiento en el medio rural. c) La mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras zonas del medio rural. d) La utilización racional del territorio” (la cursiva es nuestra).

¹⁶³ No hay una sola referencia expresa en el articulado del Decreto ley a la técnica de las DIC, tan sólo la implícita ya comentada de “los supuestos en los que la citada autorización [*rectius*, la DIC] no se requiera de acuerdo con la legislación de ordenación del territorio, urbanística y del paisaje” (art. 25.2), como excepción a la exigencia de que el “informe en materia de ordenación del territorio y paisaje” sea favorable. Y el Preámbulo del Decreto ley tan sólo menciona las DIC en una ocasión (apartado II), para señalar que en el caso de instalaciones sujetas a “autorización fotovoltaica integrada” se mantiene la exigencia de pago del canon urbanístico municipal por uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable, “no obstante que estas no estén sujetas a plan especial o declaración de interés comunitario”.

¹⁶⁴ Vid., al respecto, entre otros, M. J. ROMERO ALOY (2020: 75 y ss.)

¹⁶⁵ Se ocupa con detalle de estas medidas, que califica como de “reactivación de la energía eólica”, J. ROSA MORENO (2021a: 1226 y ss.).

plan de acción territorial equivalente para las centrales fotovoltaicas¹⁶⁶, pero parece claro que la previsión de un plan de estas características hubiera retrasado considerablemente su autorización y puesta en funcionamiento, y hubiera sido contradictoria con la urgencia propia de un Decreto ley.

Por eso creo que a lo que aspira el Decreto ley con el enunciado de todo un conjunto de criterios para la implantación de instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable (y lo que contiene, más allá de la regulación de un nuevo procedimiento integrado de autorización) es a formular una suerte de plan de acción territorial para estas instalaciones¹⁶⁷; y que todos esos criterios (aunque descompuestos en varios órdenes de cuestiones) no son en realidad, si bien se mira, sino criterios de índole territorial y paisajística con los que se pretenden determinar, como en su defecto haría un plan y sin necesidad del mismo, los lugares (del territorio valenciano) aptos y no aptos para su emplazamiento, junto con otra serie de determinaciones relevantes¹⁶⁸.

4.4. CRITERIOS ESPECÍFICOS

Aunque el Decreto ley comienza esta parte de su regulación con el enunciado de una serie de “criterios generales para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas” (art. 8), para pasar después a los “criterios específicos”

¹⁶⁶ Seguramente con razón, Pedro FRESCO TORRALBA, Director general de Transición Ecológica de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, señala que no tiene sentido elaborar un Plan de acción territorial fotovoltaico de similares características al eólico, es decir, en función de la disponibilidad del recurso natural, porque el viento varía mucho de unos lugares a otros, mientras que la radiación solar se encuentra presente en toda la geografía valenciana con pequeñas diferencias de norte a sur; aunque sí lo tiene, en su opinión, una zonificación ambiental para la exclusión de ciertos lugares por sus valores ambientales (como la prevista en el Decreto ley), y podría tenerlo también una zonificación buscando el menor impacto territorial. Agradezco esta información a Francisco Manuel ESCORTELL MAYOR, que entrevistó al Director General para la elaboración de su Trabajo fin de Máster (del Máster Universitario en Derecho Ambiental y de la Sostenibilidad de la Universidad de Alicante) titulado “Procedimiento valenciano y estatal de instalación de centrales fotovoltaicas”, del que fui tutor, y defendido en enero de 2022.

¹⁶⁷ En similar sentido, J. ROSA MORENO (2021: 1223 y 1225) se refiere a una “zonificación fotovoltaica” que, como bien apunta, resultaría precursora del plan director de energías renovables previsto en el anteproyecto de ley valenciana de cambio climático y transición ecológica [plan que, bajo el nombre de “planificación de las instalaciones de energías renovables” (art. 18), se mantiene en el proyecto de ley remitido ya a las Cortes (Boletín Oficial de las Cortes Valencianas, X legislatura, núm. 250, de 18 de mayo de 2022)].

¹⁶⁸ Buena prueba de la preeminencia de los aspectos territoriales y paisajísticos dentro de la “autorización fotovoltaica integrada” es que son los criterios específicos de esta índole (art. 11 del Decreto ley 14/2020) los únicos que han sufrido alguna modificación en el marco de la reforma llevada a cabo por el Decreto ley 1/2022 (vid., *infra*, apartado VII).

ambientales, territoriales y paisajísticos y energéticos (arts. 9 a 11)¹⁶⁹, permítaseme en la exposición que sigue, que no pretende ser exhaustiva, invertir el orden de presentación de los mismos con el fin de reforzar la idea de la equivalencia de esta suma de criterios con un plan¹⁷⁰.

4.4.1. Criterios para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental

En efecto, la toma en consideración de todo este conjunto de criterios legales ha de comenzar probablemente con los denominados por el Decreto ley “criterios específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental” (art. 9), que vienen a ser un inventario (tendencialmente completo) de las limitaciones que para la implantación de centrales fotovoltaicas cabe deducir de la legislación aplicable a todas las figuras de protección de espacios naturales presentes en la Comunidad Valenciana, previstas en la normativa comunitaria europea, básica y autonómica.

En atención a los regímenes de protección de una u otra clase de espacios o de zonas dentro de los mismos o próximas a ellos, y teniendo en cuenta los efectivamente presentes en la Comunidad Valenciana, el Decreto ley va identificando las zonas pertenecientes o relacionadas con dichos espacios que resultan incompatibles, compatibles de manera condicionada y hasta directamente compatibles con la implantación de dichas instalaciones¹⁷¹.

¹⁶⁹ Sección 1ª del cap. I del Tít. III.

¹⁷⁰ J. ROSA MORENO (2021a: 1225-1226) critica, posiblemente con razón, que el Decreto ley no haya procedido a una deslegalización de estos criterios (en contraposición con los aplicables a los parques eólicos, que aun modificados, mantienen su rango reglamentario), lo que obliga a su revisión por norma con rango de ley; de lo que es buena prueba el Decreto ley 1/2022, al que luego nos referiremos (*infra*, apartado VII).

¹⁷¹ Así, (I) se consideran directamente “compatibles” (art. 9.1) las zonas D de los espacios de la Red Natura 2000 (zonas especiales de conservación, ZEC, y zonas de especial protección para las aves, ZEPA) que cuenten con norma de gestión aprobada. (II) También se consideran “compatibles”, pero de manera “condicionada” a lo que resulte de las evaluaciones o informes previstos por la normativa sectorial aplicable (art. 9.2): a) las zonas C de los espacios de Red Natura 2000 (ZEC y ZEPA) con norma de gestión aprobada, así como los lugares de interés comunitario (LIC) y ZEPA sin norma de gestión aprobada, b) los hábitats protegidos por el Decreto 70/2009, de 22 de mayo, por el que se crea y regula el Catálogo Valenciano de Especies de Flora Amenazadas, y c) los montes de utilidad pública. (III) Igualmente “compatibles de forma condicionada”, pero en función de lo que dispongan los planes aplicables en cada caso (art. 9.3): a) las áreas de amortiguación de espacios naturales protegidos, b) los parajes naturales municipales, y c) las reservas valencianas de caza y refugios de fauna. Por último (IV), se consideran directamente “incompatibles” (art. 9.4): a) las zonas A y B de los espacios de Red Natura 2000 (ZEC y ZEPA) con norma de gestión aprobada, b) las reservas naturales, parques naturales, paisajes protegidos, monumentos

Todo ello resulta perfectamente cartografiable (el propio Decreto ley contiene como anexo I un mapa informativo al respecto), y de esa cartografía cabe retener ante todo las zonas de la geografía valenciana en las que (por incompatibles) no cabe plantear siquiera una de estas centrales¹⁷².

4.4.2. Criterios territoriales y paisajísticos

Tras los criterios derivados de la protección de espacios naturales, el Decreto ley incluye una serie de “criterios territoriales y paisajísticos específicos para la implantación de centrales fotovoltaicas” (art. 10.1) que contribuyen a delimitar (se incluyen también como anexo los enlaces a las páginas en las que se pueden consultar las correspondientes capas cartográficas¹⁷³) los suelos que no resultan aptos para estas instalaciones, concretamente: (1) los que presentan determinados riesgos de inundación y (2) los terrenos con pendiente superior al 25%¹⁷⁴.

Podría decirse, pues, que el resto de suelos no urbanizables resultan en principio aptos, a expensas de lo que resulte de la correspondiente EIA, y con sujeción a otra serie de limitaciones, enunciadas también como “criterios territoriales y paisajísticos específicos” y esencialmente regladas (con utilización en algunos casos de parámetros cuantitativos precisos y/o remisión a capas cartográficas), relativas a: (1) la ocupación de cierta clase de suelos (“infraestructura verde del territorio”, suelos “de alto valor agrológico” y “de interés para la recarga de acuíferos”)¹⁷⁵, (2) la distancia respecto de “recursos paisajísticos de primer orden” y cauces¹⁷⁶, y (3) la cimentación y adaptación a la morfología del terreno¹⁷⁷.

naturales y zonas húmedas, c) las vías pecuarias, d) las reservas de fauna, y e) las micro-reservas.

¹⁷² Esa cartografía, que ha de estar disponible también en internet (el propio Decreto ley incluye el enlace pertinente), ha de ser objeto de actualización (art. 9.5); y se deslegaliza también lógicamente (como el resto de anexos y parámetros y ratios numéricos utilizados) el anexo I del Decreto ley que recoge la actual (Disposición final segunda, apartado 3).

¹⁷³ Anexo II (capas cartográficas referentes a los criterios de compatibilidad de las áreas sometidas a protección territorial para el emplazamiento de centrales fotovoltaicas), al que remite el art. 10.2.

¹⁷⁴ Letras d) y c) del art. 10.1, respectivamente. En cuanto a las zonas no aptas por riesgos de inundación [letra d)], se trata, entre otras, de las “zonas de peligrosidad de inundación 1, 2, 3 y 4 de las categorías del Plan de acción territorial de carácter sectorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA)”.

¹⁷⁵ Letras a), e) e i) del art. 10.1, respectivamente.

¹⁷⁶ Letras b) y g) del art. 10.1, respectivamente.

¹⁷⁷ Letras f) y h) del art. 10.1, respectivamente.

En general, estas limitaciones no se formulan en términos absolutos, sino acompañadas de posibles salvedades¹⁷⁸; y la reforma llevada a cabo por Decreto ley 1/2022 ha relativizado otras que no contaban inicialmente con esos matices¹⁷⁹.

4.4.3. Criterios energéticos

También los “criterios energéticos” con los que el Decreto ley concluye el enunciado de criterios específicos (art. 11) tienen una finalidad esencialmente territorial, aparte de un carácter perfectamente reglado: utilización de paneles de alta o muy alta eficiencia para minimizar la superficie de suelo ocupada, y diseño de las infraestructuras de evacuación de modo que puedan emplearse para futuras ampliaciones o por otras centrales eléctricas.

4.5. CRITERIOS GENERALES

4.5.1. Sumatorio de cosas diversas

Los “criterios generales para la localización e implantación de centrales fotovoltaicas” con los que el Decreto ley comienza en verdad la relación (art. 8) constituyen una suma de cosas diversas. Se trata a veces de una anticipación, con una formulación más general, de criterios luego desarrollados como específicos¹⁸⁰, y otras del enunciado de criterios tan específicos como los así considerados, siempre con finalidad territorial o paisajística¹⁸¹.

¹⁷⁸ Así, a título de ejemplo, las relativas a la ocupación de suelos de “alto valor agrológico” [“utilizar el menor suelo posible de alto valor agrológico, no pudiendo implantarse en los suelos de muy alta capacidad agrológica, *salvo mejor conocimiento científico*”, letra e)] o “de interés para la recarga de acuíferos” [“minimizar la ocupación de suelos de interés para la recarga de acuíferos, no pudiendo implantarse en los de alta permeabilidad y buena calidad del acuífero subyacente, *excepto mejor conocimiento científico disponible o empleo de tecnología apropiada que garantice la infiltración del agua al subsuelo*”, letra i)] (las cursivas son nuestras).

¹⁷⁹ Las relativas a la reducción máxima de un 10% de la anchura de los “corredores territoriales” afectados [letra a)] y a la distancia mínima de 500 metros respecto de “recursos paisajísticos de primer orden” [letra b)]. La primera sólo en relación con los nuevos “proyectos (o ámbitos territoriales) energéticos prioritarios” (vid., *infra*, apartado VII.6) y la segunda con un alcance más general.

¹⁸⁰ Así, las instalaciones deben “mantener los valores, la estructura y la funcionalidad de los procesos y servicios de la infraestructura verde del territorio”, “garantizar los valores ambientales, culturales y paisajísticos del territorio” y “evitar los riesgos naturales e inducidos en el territorio” [art. 8.3, letras a), b) y c)].

¹⁸¹ Así, se debe “utilizar caminos existentes evitando la apertura de nuevos accesos”, “minimizar el impacto generado por infraestructuras de evacuación”, “favorecer la integración paisajística de los apoyos o torres metálicas de las líneas eléctricas o la infraestructura asociada a las centrales” y “procurar acuerdos con los titulares de los derechos

Más allá de lo anterior, esta relación de “criterios generales” incluye otras dos determinaciones de interés, que acaban de perfilar la orientación de la política territorial en la materia (con el detalle propio de un plan) y de conferir a la “autorización fotovoltaica integrada” un carácter esencialmente reglado.

4.5.2. Aptitud inicial de toda clase de suelos no urbanizables

En primer lugar, se establece una escala de preferencias de ocupación. Así, de las envolventes de los edificios sobre los suelos de cualquier clase, de los suelos urbanizados sobre los rurales, del suelo no urbanizable común sobre el protegido, de los suelos degradados por explotaciones mineras y vertederos sobre los demás, y de los de baja capacidad agrícola sobre los de alta¹⁸².

Pero se trata sólo de preferencias, que pueden desempeñar un papel en el otorgamiento de las autorizaciones si existen alternativas, pero que no equivalen a prohibiciones de emplazamiento en los suelos no considerados preferentes.

Por ello, a nuestros efectos, lo que importa retener es que no es sólo el suelo no urbanizable común (según la clasificación del suelo contenida en los planes urbanísticos) el suelo en principio apto para la implantación de este tipo de instalaciones, sino todo el suelo no urbanizable (común y de protección especial), con la sola excepción de los suelos incompatibles en aplicación de los “criterios específicos” ya señalados (ciertos espacios naturales, zonas inundables y terrenos de pendiente superior al 25%).

No se entiende muy bien, pues, la referencia que hace el Decreto ley al “suelo no urbanizable común” (art. 18) antes de comenzar la regulación del “procedimiento integrado de autorización de centrales fotovoltaicas que vayan a emplazarse sobre suelo no urbanizable” (arts. 19 y ss.), que parece sugerir que este procedimiento sólo tendría aplicación aquella clase de suelo, cuando no es así¹⁸³.

reales afectados a la implantación de la central fotovoltaica, evitando la solicitud de la declaración de utilidad pública” [art. 8.3, letras f), g), h) e i)].

¹⁸² Arts. 8.1 y 8.3, letras d) y e). Así, por ejemplo, el art. 8.3, letra e) señala que se debe “evitar, con carácter general, la ocupación de suelo no urbanizable protegido o afectado por figuras de protección medioambiental, así como los espacios de elevado valor natural con independencia de su grado de protección legal”.

¹⁸³ Art. 18 (determinación del suelo no urbanizable común a los efectos de la ubicación de centrales fotovoltaicas): “A efectos de este decreto ley, y para la ubicación de centrales fotovoltaicas, es suelo no urbanizable común todo aquel que, a la entrada en vigor del mismo, haya sido considerado como tal en el planeamiento vigente, tanto sean planes de acción

4.5.3. Limitación de la incompatibilidad derivada del planeamiento urbanístico a las prohibiciones expresas

Y, en segundo lugar, dentro de esos “criterios generales” se incluye también una referencia general a la necesaria ubicación de las centrales fotovoltaicas en emplazamientos “compatibles con el planeamiento territorial y urbanístico”¹⁸⁴.

Sin embargo, la incompatibilidad con el planeamiento urbanístico se concreta más adelante en términos muy restrictivos, no sólo al declarar *ex lege* la compatibilidad sobre ciertos suelos urbanos y urbanizables¹⁸⁵, sino también, por lo que aquí más importa, es decir, en relación con los suelos no urbanizables, al prever que el informe municipal de compatibilidad urbanística (como actuación previa al inicio del procedimiento integrado de autorización) sólo pueda denegarse cuando el uso fotovoltaico para generación de energía eléctrica “esté expresamente prohibido en el planeamiento urbanístico municipal para la zona urbanística en la que se pretende ubicar” (art. 19)¹⁸⁶.

Es decir, no parece bastar con que se trate de suelos no urbanizables de protección especial, de la categoría que sea, sino que es necesario que el planeamiento incluya para ellos una “prohibición expresa” de este tipo de instalaciones, lo que desde luego no va a ser frecuente dada la antigüedad de muchos de los instrumentos municipales de ordenación¹⁸⁷.

territorial, planes generales, adaptados o no a la legislación urbanística, o normas subsidiarias que distingan en su suelo rural ámbitos protegidos”.

¹⁸⁴ Art. 8.3: “Las centrales fotovoltaicas se ubicarán en emplazamientos *compatibles con el planeamiento territorial y urbanístico* que reúnan las condiciones idóneas desde el punto de vista energético, ambiental, territorial y paisajístico, así como de protección del patrimonio cultural, histórico y arqueológico” (la cursiva es nuestra).

¹⁸⁵ Art. 13 (normas y parámetros urbanísticos de aplicación directa), apartado 1: “Se declara la compatibilidad urbanística de las centrales fotovoltaicas, sin necesidad de modificar el planeamiento vigente, cuando estas se localicen: a) En edificación existente. b) En suelo urbanizado no edificado y c) En suelo urbano y urbanizable sin programa aprobado”.

¹⁸⁶ Art. 19.1 *in fine* (actuaciones previas): “Desde el punto de vista urbanístico solo se considera incompatible el uso de instalación fotovoltaica para generación de energía eléctrica cuando esté *expresamente prohibido* en el planeamiento urbanístico municipal para la zona urbanística en la que se pretende ubicar” (la cursiva es nuestra).

¹⁸⁷ Así, por eje., Villena, uno de los municipios de la Comunidad Valenciana que ha recibido más solicitudes de informe urbanístico previo para centrales fotovoltaicas, cuenta con un Plan General de Ordenación Urbana aprobado definitivamente el 16 de octubre de 1992, que ha sido objeto desde entonces de más de una veintena de modificaciones puntuales, pero ninguna relativa a dichas centrales. Por lo demás, prácticamente la mitad de su término municipal (de considerable extensión: 34.536 Has) está clasificado en el Plan como no urbanizable “de protección especial” (16.466 Has., el 47,8% del término municipal),

5. LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS MUNICIPALES

5.1. PLANTEAMIENTO

Como se dijo en la introducción, algunos Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, preocupados por el número de solicitudes de autorización de centrales fotovoltaicas para su implantación dentro de sus términos municipales, y ante la imposibilidad, por las razones que acabamos de ver, de oponer resistencia en base a sus envejecidos planeamientos generales en el trámite previo del informe de compatibilidad urbanística, han intentado ganar tiempo acudiendo a la técnica tradicional del Derecho urbanístico español de la suspensión del otorgamiento de licencias durante la tramitación de revisiones o modificaciones de planes urbanísticos¹⁸⁸, cuya regulación compete hoy a las legislaciones urbanísticas autonómicas, que en general se atienen con bastante fidelidad al original¹⁸⁹, lo que desde luego ocurre en el caso de la valenciana¹⁹⁰.

Sin pretender agotar en absoluto aquí la problemática de esta clase de suspensión, vamos a examinar seguidamente con brevedad, en primer lugar, su alcance y duración, para poder determinar luego su utilidad de cara a los objetivos pretendidos y, dado que se trata de una técnica al servicio de una

desglosado en tres categorías [de interés agrológico (regadío), 5.632 Has.; de interés paisajístico, 9.584 Has.; y montes, 1.250 Has.], pero sin prohibición expresa en ninguna de ellas de las referidas centrales. Datos extraídos de la [Memoria del Plan General](#) (pp. 257 y ss.), disponible en la página web del Ayuntamiento.

¹⁸⁸ Como ya se mencionó, hasta trece Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana han adoptado ya acuerdos de suspensión de esta índole (se señala entre paréntesis la fecha de su publicación en el DOGV): Godella (05/01/2021), Carcaixent (23/07/2021), Chella (10/08/2021), L'Olleria (12/08/2021), Onil (12/08/2021), Anna (25/08/2021), La Vall d'Uixó (11/10/2021), Turís (18/10/2021), Chiva (21/10/2021), Camporrobles (05/01/2022), Betxí (19/01/2022), Vilafamés (23/02/2022) y Benlloc (19/04/2022).

¹⁸⁹ Sin necesidad de entrar aquí en los detalles de la evolución de la legislación estatal en la materia, baste decir que por “original” nos referimos a la regulación contenida en el art. 102 del Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1992, incluido dentro de los preceptos de carácter meramente supletorio (Disposición final única), y por esta razón declarados inconstitucionales, como es sabido (al igual que la disposición derogatoria única), por la STC 61/1997.

¹⁹⁰ Contendida en la actualidad en los arts. 68 (suspensión del otorgamiento de licencias) y 69 (situación posterior a la suspensión de licencias) del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (en adelante, Texto Refundido de 2021).

eventual revisión o modificación del planeamiento, en qué podría esta traducirse¹⁹¹.

5.2. ALCANCE Y DURACIÓN

Como hacía la legislación estatal, la legislación valenciana distingue entre una suspensión facultativa, que puede adoptarse durante la fase de elaboración del proyecto de revisión o modificación del plan, y una suspensión automática, que en la legislación valenciana se produce con la apertura del trámite de información pública sobre el proyecto¹⁹².

Ninguna de las dos tiene un alcance general. La automática se refiere a aquellos ámbitos o tipos de actividades en los que el proyecto contempla algún cambio relevante. Y la facultativa, si se adopta, y puesto que todavía no existe un proyecto, sólo puede referirse a ámbitos o tipos de actividades en los que se prevea introducir algún cambio de esa naturaleza, que han de quedar expresamente identificados¹⁹³.

Estas suspensiones están sujetas a ciertos plazos máximos de duración, así como mínimos para su reiteración, que en la legislación valenciana son los mismos que contemplaba la legislación estatal. Así, la suspensión facultativa tiene una duración máxima de un año, y se levanta si, cumplido ese plazo, no se ha abierto todavía el trámite de información pública, y la suma de las dos no puede exceder los dos años¹⁹⁴, de modo que, si ha habido suspensión facultativa, todo el tiempo consumido en ella merma el de la automática, que también se levantará si, cumplido el plazo que reste, no se ha producido todavía la aprobación definitiva de la revisión o modificación del plan¹⁹⁵. Por otro lado, una vez consumido el plazo máximo de duración, la suspensión no puede

¹⁹¹ Sin perjuicio de otras posibles calificaciones complementarias, tanto la doctrina como la jurisprudencia han destacado siempre el carácter “cautelar” de la institución que nos ocupa, esto es, el de una medida que se puede (o debe) tomar con anterioridad o en el transcurso del procedimiento de revisión o modificación de los planes urbanísticos con el fin de evitar que pierda su finalidad, es decir, que la revisión o modificación resulte ineficaz (por la consolidación en el transcurso del procedimiento de situaciones contradictorias con la nueva ordenación) o al menos de cumplimiento más oneroso (por las consecuencias indemnizatorias de la eventual revocación de los títulos habilitantes de esas situaciones). Vid., al respecto, entre otros, L. DE DIEGO RECA (2017: 259 y ss.); y, dentro de la jurisprudencia, Sentencias ya clásicas, como la STS de 7 de noviembre de 1988 (ponente: Javier Delgado Barrio).

¹⁹² Art. 68.1 y 3 del Texto Refundido de 2021.

¹⁹³ Art. 68.1 y 3.

¹⁹⁴ Art. 68.2 y 3.

¹⁹⁵ Art. 69.1.

volver a reiterarse para los mismos ámbitos o tipos de actividades hasta pasados como mínimo cinco años¹⁹⁶.

Por último, en cuanto al tipo de intervenciones afectadas, conviene tener presente que la suspensión (acordada por los Ayuntamientos) puede alcanzar al otorgamiento de licencias municipales¹⁹⁷, y más discutiblemente a la simple emisión de informes también municipales, en particular, el informe previo de compatibilidad urbanística¹⁹⁸, pero no paraliza lógicamente el otorgamiento de autorizaciones ni la emisión de informes por parte de otras Administraciones.

5.3. UTILIDAD DIRECTA E INDIRECTA

A la vista de todo lo anterior, podemos calibrar la utilidad de la suspensión del otorgamiento de licencias para los fines (cautelares) que le son propios, es decir, como instrumento para impedir que los proyectos de centrales fotovoltaicas obtengan todos los títulos habilitantes necesarios para su implantación en suelo no urbanizable antes de que se produzca la deseada revisión o modificación del planeamiento; materia en la cual me parece pertinente distinguir entre utilidad directa, indirecta y final; todo ello al margen de posibles responsabilidades patrimoniales, que no vamos a examinar aquí¹⁹⁹.

La utilidad “directa”, es decir, la suficiencia de la suspensión, a la vista sus plazos máximos de duración, para alcanzar el propósito indicado, es, como fácilmente se comprende, una cuestión relativa que depende de muchas variables, como el estado de la tramitación de los procedimientos de “autorización fotovoltaica integrada”, el tipo de suspensión (facultativa o automática) que se acuerde y, en

¹⁹⁶ Art. 69.3.

¹⁹⁷ Art. 68.1 y 3.

¹⁹⁸ Algunos de los municipios de la Comunidad Valenciana que han acordado la suspensión del otorgamiento de licencias la han extendido expresamente a la emisión de esta clase de informe. Así, Chella (10/08/2021), L’Olleria (12/08/2021), Onil (12/08/2021) y La Vall d’Uixó (11/10/2021). Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (hasta ahora el único que, según creo, se ha pronunciado sobre esta cuestión) ha negado la posibilidad de que los acuerdos municipales de suspensión de licencias se extiendan a la emisión de certificados de compatibilidad urbanística (en el marco de procedimientos de autorizaciones ambientales integradas), al no constituir “títulos habilitantes” para el ejercicio de actividades, y no haber por tanto ningún peligro de que por su sola emisión (favorable) se vayan a consolidar actuaciones que puedan resultar contrarias a las determinaciones del nuevo plan. Así, entre otras, la STSJ de Cataluña de 1 de octubre de 2013 (núm. de recurso 254/2012).

¹⁹⁹ Baste decir que la legislación valenciana, siguiendo la tradición de la legislación estatal, en principio sólo considera indemnizable (por el “coste del proyecto”) el supuesto en que, habiendo solicitud previa a la suspensión, la licencia resulta finalmente denegada como consecuencia del cambio de planeamiento (art. 69.1 del Texto Refundido de 2021); si bien se deja abierta la puerta a otros posibles supuestos indemnizatorios (art. 69.2).

el caso de la primera, el momento elegido para acordarla, así como de la diligencia con que se tramiten los siempre complejos procedimientos de revisión o modificación de los planeamientos generales.

Así, por ejemplo, una suspensión facultativa que incluyera la emisión de informes previos de compatibilidad urbanística (lo que, como hemos dicho, es de legitimidad dudosa) podría impedir el inicio de nuevos procedimientos de “autorización fotovoltaica integrada”, pero no tendría ningún efecto inmediato sobre los procedimientos ya iniciados (con la presentación por el promotor de la correspondiente solicitud) o en disposición de hacerlo por haberse solicitado ya dicho informe y haber vencido su plazo de emisión, pues el procedimiento de “autorización fotovoltaica integrada”, que es de tramitación y competencia autonómica, podría seguir su curso con normalidad y podría desembocar en el otorgamiento de la autorización. Ciertamente, la suspensión recobraría su fuerza, para los proyectos ya autorizados, con motivo de la presentación de la declaración ambiental responsable y de la solicitud de la licencia de obras, pero a condición de que para entonces siguiera vigente, lo que, a la vista de la larga duración de los procedimientos de revisión o modificación de planes, convierte en una decisión estratégica la utilización o no de la suspensión facultativa y, en caso afirmativo, la elección del momento para acordarla.

En virtud del riesgo de inutilidad directa, cobra relevancia la utilidad “indirecta” de la suspensión para los fines perseguidos, en un doble sentido. Por un lado, por la incidencia que el proyecto de modificación o revisión del planeamiento, cuya tramitación van a protagonizar los mismos órganos autonómicos cuya intervención resulta decisiva en el procedimiento de la “autorización fotovoltaica integrada” (las Consellerias con competencias en materia ambiental y de ordenación territorial), pueda tener en el desarrollo y desenlace de esta última. Y, por otro, por la inquietud que pueden generar los acuerdos de suspensión en los promotores (por el riesgo de extinción del régimen económico y de los permisos de acceso y conexión a la red), consiguiendo que dirijan su mirada hacia otros emplazamientos alternativos.

5.4. UTILIDAD FINAL: EL POSIBLE CONTENIDO DE LA REVISIÓN DEL PLANEAMIENTO

Pero la evitación de centrales fotovoltaicas no deseadas sólo podría alcanzarse lógicamente con la aprobación definitiva de la modificación o revisión del planeamiento general a cuyo servicio se encuentra la suspensión. Por eso

conviene preguntarse qué contenido podría llegar a tener esa modificación o revisión del planeamiento general²⁰⁰.

A este respecto, lo primero que cabe descartar es cualquier intento (por esta u otras vías, como acuerdos municipales o consultas ciudadanas) de exclusión generalizada de centrales fotovoltaicas dentro del término municipal (“municipio libre de centrales fotovoltaicas”), porque ello supondría una injerencia en cuestiones de política energética ajenas a la competencia municipal, como en el pasado ocurrió con intentos similares de algunos municipios españoles relación con las centrales nucleares o con el *fracking*²⁰¹.

La exclusión de ciertas zonas de suelo urbanizable tendría que ser, pues, selectiva y en cualquier caso justificada. Podrían declararse, dentro del suelo no urbanizable común, y conforme a las previsiones de la legislación valenciana, algunas zonas de aprovechamiento preferente para instalaciones fotovoltaicas (“zona rural común de explotación de recursos naturales”), lo que sin embargo no bastaría para preservar las demás de estas instalaciones²⁰².

²⁰⁰ Al margen de la modificación o revisión del planeamiento (aunque con relevancia también sobre ella), una vía alternativa para conseguir algunos resultados parciales consiste en completar la ordenación de ciertos espacios de la Red Natura 2000, a saber, la de aquellos que ya fueron incluidos en su momento en el listado de LICs o fueron declarados como ZEPAs, mediante la declaración de los primeros como ZECs y la aprobación en ambos casos de las correspondientes “normas de gestión”, lo que, de acuerdo con las previsiones ya comentadas del Decreto ley 14/2020 sobre los “criterios para la implantación de centrales fotovoltaicas en áreas sometidas a protección medioambiental” (art. 9), pondría a salvo ciertas zonas (las zonas A y B de dichos espacios) de la implantación de centrales fotovoltaicas, sin quedar a expensas de los resultados de la EIA. Así ocurrió, por eje. (con relevancia para Villena) con el Decreto 73/2021, de 21 de mayo, por el que se declaró como ZEC el LIC “Els Alforins” (Los Alhorines) y se aprobaron sus “normas de gestión” y las de las ZEPAs “Els Alforins” (Los Alhorines) y “Moratillas–Almela”, que habían sido declaradas como tales por Acuerdo del Consell de 5 de junio de 2009.

²⁰¹ En este sentido, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2014 (recurso núm. 467/2013), que desestimó el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Kuartango (Álava) frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de agosto de 2013 que denegó la preceptiva autorización (art. 71 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) para celebrar una consulta popular relativa a la inclusión de la prospección y extracción de hidrocarburos mediante fractura hidráulica (*fracking*) como uso autorizado o prohibido del suelo en el Plan General de ordenación urbana de la localidad, en base a la falta de competencia municipal sobre la autorización o prohibición del *fracking*, competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.13 y 25 CE.

²⁰² Arts. 25 y 26 y Anexo IV (estándares urbanísticos y normalización de determinaciones urbanísticas), apartado I.1.1 del Texto Refundido de 2021.

La modificación podría consistir también en la prohibición “expresa” de este tipo de instalaciones dentro de suelos ya calificados como no urbanizables de protección especial u otros nuevos, atendiendo a los criterios que baraja el Decreto ley, es decir, fundamentalmente por su especial interés agrícola o paisajístico²⁰³, y utilizando la nomenclatura hoy normalizada al respecto (“zona rural protegida agrícola” y “zona rural protegida natural”)²⁰⁴.

En cualquier caso, la aprobación de todas estas nuevas determinaciones del planeamiento general municipal, en cuanto afectantes a la ordenación estructural, sería de competencia autonómica²⁰⁵, de modo que cualquier propuesta de modificación habría de estar bien justificada y adecuarse, en último término, a los criterios de ordenación territorial autonómicos, que “hoy por hoy” y en materia de centrales fotovoltaicas son los que contiene el Decreto ley 14/2020.

Estas reflexiones, hechas antes de la aprobación del Decreto ley valenciano 1/2022, de 22 de abril, creo que conservan todavía su sentido, porque ilustran sobre el tipo de problemas y reacciones que con ella se pretenden resolver y conjurar. Pero antes es necesario hacer referencia al Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, que sirvió de acicate y condicionó en buena medida el sentido de esta última reforma valenciana.

6. EL NUEVO PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO ESTATAL

6.1. INTRODUCCIÓN

Siguiendo la tendencia general a facilitar la implantación de instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables (eólica y solar fotovoltaica), el Estado ha incidido muy recientemente en las de su competencia sustantiva (las de más de 50 MW de potencia instalada) mediante un conjunto de medidas, a las que ya hemos hecho alguna referencia a lo largo del trabajo, pero que conviene ahora recapitular, adoptadas en el marco de una disposición de fines más amplios, como es el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo,

²⁰³ Arts. 8.3 e) y 10.1 e) del Decreto ley 14/2020.

²⁰⁴ El mencionado Anexo IV, apartado I.1.1 del Texto Refundido de 2021.

²⁰⁵ Bien en el marco de un nuevo “plan general estructural” (arts. 21 y 44.3 del Texto Refundido) o como modificación de la ordenación estructural de los viejos planes generales (disposición transitoria cuarta del Texto Refundido).

aprobado a raíz de la invasión rusa de Ucrania (y parcialmente modificado por Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio)²⁰⁶.

Como veremos, aunque de manera resumida, la reforma encierra dos tipos de novedades. Por un lado, un conjunto de medidas de agilización del procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones sustantivas, que el Real Decreto-ley denomina “procedimiento simplificado de autorización de proyectos de energías renovables”²⁰⁷. Y, por otro lado, lo que quizás sea más relevante, a la vez que condiciona la aplicación de las anteriores, otra serie de medidas para facilitar la evaluación ambiental de los proyectos que cumplan unos determinados requisitos (integrada, como sabemos, dentro del procedimiento de autorización sustantiva) o, mejor dicho, de sustitución en estos casos del procedimiento de EIA (el ordinario en el caso estatal²⁰⁸) por otro más sencillo de “determinación de las afecciones ambientales” de los proyectos²⁰⁹. Aunque se trata de una reforma pensada en principio para proyectos de competencia estatal, también se prevé el aprovechamiento de este

²⁰⁶ 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 en Ucrania, que dedica a la cuestión que aquí nos ocupa los arts. 6 y 7, la Disposición transitoria tercera y la Disposición final decimosexta. El Real Decreto-ley fue convalidado por Resolución del Congreso de los Diputados de 28 de abril de 2022 (BOE núm. 107, de 5 de mayo), acordándose también su tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia, el cual ya ha sido presentado a las Cortes (BOCG, Congreso, XIV legislatura, Serie A, núm. 100-1, de 6 de mayo). Entretanto, los arts. 6 y 7 del Real Decreto-ley 6/2022 (que en el proyecto de ley figuran todavía en su redacción original) han sufrido ya una modificación parcial, pero relevante, como luego veremos, por medio del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

²⁰⁷ Art. 7 del Real Decreto-ley, que utiliza el plural (“procedimientos...”), quizás por su aplicación tanto a proyectos eólicos como de energía solar fotovoltaica, aunque aquí limitamos nuestra atención a estos últimos.

²⁰⁸ Procedimiento al que por definición y en atención a su tamaño están sujetos todos los proyectos de centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva estatal, que son las que superan los 50 MW de potencia instalada, y por lo tanto ocupan más de 100 Has de superficie [Anexo I de la Ley 21/2013, grupo 3, apartado j)].

²⁰⁹ Art. 6.2 del Real Decreto-ley (“Los proyectos a los que se refiere el apartado 1 no estarán sujetos a una evaluación ambiental en los términos regulados en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, en la medida en que así lo determine el informe al que se refiere el apartado 3 de este artículo”). En un espléndido comentario temprano del Real Decreto-ley 6/2022, B. LOZANO CUTANDA (2022: 62) califica este nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental para proyectos de energías renovables como un procedimiento de EIA simplificada “aún más breve” o como “una versión extremadamente abreviada del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado”.

segundo grupo de medidas (no del primero) para proyectos de competencia sustantiva autonómica en los términos que luego precisaremos²¹⁰.

Cabría pensar que con ello el legislador estatal ha creado también una suerte de “autorización fotovoltaica integrada” para ciertas instalaciones de su competencia sustantiva, si no fuera porque la integración (componente de la simplificación) se limita a las intervenciones de competencia estatal (autorizaciones sustantivas y consiguiente evaluación ambiental), quedando al margen las intervenciones territoriales, urbanísticas y ambientales que son de competencia o disponibilidad autonómica, en relación con las cuales no se prevén medidas de coordinación.

6.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Como se ha dicho, todo este conjunto de medidas de simplificación del procedimiento de autorización de centrales fotovoltaicas y parques eólicos, a las que no se atribuye carácter básico, está pensado en principio para ciertos proyectos (no todos) cuya autorización sustantiva compete a la Administración General del Estado, pero en la delimitación de su ámbito de aplicación influye también el desdoblamiento ya indicado de tales medidas en dos grupos y la previsión del posible aprovechamiento de uno de ellos para proyectos de competencia sustantiva autonómica.

Así, la delimitación del ámbito de aplicación se produce con motivo de la explicitación de los supuestos en los que cabe sustituir el procedimiento de EIA por un procedimiento más sencillo de determinación de las afecciones ambientales (cuyo desenlace favorable abre la puerta a la aplicación de las subsiguientes medidas de agilización del procedimiento de autorización sustantiva²¹¹), y se lleva a cabo en los siguientes términos, es decir, para los proyectos de centrales fotovoltaicas (nos fijamos únicamente en ellos) que cumplan los siguientes requisitos²¹²:

A) El primer requisito o más bien presupuesto para la aplicación de este conjunto de medidas es que se trate de proyectos sujetos a EIA de acuerdo con la legislación básica (Ley 21/2013), que, por lo que se refiere a las centrales fotovoltaicas, quedan limitados a dos: los de más de 50 MW o, lo que es lo mismo, de más de 100 Has (supuesto de competencia sustantiva estatal y sujeción inicial a EIA ordinaria) y los de más de 5 MW o, lo que es lo mismo,

²¹⁰ Art. 6.6 del Real Decreto-ley 6/2022.

²¹¹ Art. 7.1 del Real Decreto-ley.

²¹² Art. 6.1 del Real Decreto-ley.

de más de 10 Has no incluidos en el Anexo I (supuesto de competencia sustantiva autonómica y sujeción inicial a EIA simplificada)²¹³.

Esta enumeración (restrictiva o ampliatoria, según se mire) tiene una doble explicación. Por un lado, deja lógicamente fuera aquellos supuestos en los que la EIA resulta obligada por imperativo de la normativa comunitaria²¹⁴ o cuya mención resultaría contradictoria con los requisitos adicionales que luego examinaremos²¹⁵. Y, por otro, incluye un supuesto de competencia sustantiva autonómica, en coherencia con la posterior previsión del posible aprovechamiento de esta sustitución por las Comunidades Autónomas²¹⁶.

Como bien advierte LOZANO CUTANDA, la medida se presenta a sí misma (Disposición final cuadragésima segunda del Real Decreto-ley) como una aplicación de la selección de proyectos o *screening* prevista por la normativa comunitaria para los no sujetos necesariamente a EIA (art. 4.2, en relación con

²¹³ Apartados j) del grupo 3 del Anexo I e i) del grupo 4 del Anexo II de la Ley 21/2013, respectivamente, a los que remite el art. 6.1 del Real Decreto-ley 6/2022, párrafo primero: “Los proyectos (...) a los que se refieren los apartados (...) j) del Grupo 3 del Anexo I (...) e i) del Grupo 4 del Anexo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental se someterán a un procedimiento de determinación de las afecciones ambientales siempre que cumplan, conjuntamente, con los requisitos que se señalan a continuación...”.

²¹⁴ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, parcialmente modificada por la Directiva 2014/52/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014.

²¹⁵ Nos referimos a: (1) los proyectos de más de 10 ha en espacios protegidos (espacios naturales protegidos, Red Natura 2000 y áreas protegidas por instrumentos internacionales) [Anexo I, Grupo 9, letra a), núm. 18 de la Ley 21/2013], o que cuenten con una línea eléctrica de evacuación cuyo trazado afecte a estos espacios protegidos con una longitud superior a 3 km [Anexo I, Grupo 9, letra a), núm. 6], lo que resulta coherente con los requisitos de ubicación utilizados por el Real Decreto-ley; (2) los que cuenten con líneas de transmisión de energía eléctrica con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km, salvo que discurren íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado [Anexo I, Grupo 3, letra g) de la Ley 21/2013], supuesto de EIA ordinaria exigido por la Directiva 2011/92/UE (apartado 20 del Anexo I); y (3) los que, no estando incluidos en los Anexos I y II, puedan afectar de forma apreciable, directa o indirectamente, a espacios protegidos de la Red Natura 2000 [art. 7.2 b) de la Ley 21/2013], lo que resulta coherente con las exigencias de la Directiva Hábitats [art. 6 de la Directiva 92/43/CE]. Se echa de menos, en cambio, la mención del supuesto relativo a los proyectos que cuenten con una línea eléctrica de evacuación con un voltaje igual o superior a 15 kV y una longitud superior a 3 km, salvo que discurren íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado [Anexo II, Grupo 4, letra b)], que no viene impuesto por la normativa comunitaria ni resulta incoherente con los requisitos adicionales establecidos por el Real Decreto-ley.

²¹⁶ El del apartado i) del grupo 4 del Anexo II de la Ley 21/2013: proyectos que ocupen una superficie mayor de 10 ha. no incluidos en el Anexo I.

el Anexo II de la Directiva 2011/92/UE)²¹⁷, es decir, como una reconsideración de algunos supuestos que venían sometidos a EIA (ordinaria) por designio exclusivo de la legislación básica, y a través de un procedimiento más sencillo que el previsto por la Ley 21/2013 para llevar a cabo esa selección (la EIA simplificada)²¹⁸. Pero es justamente por ello (me permito añadir), porque el procedimiento de determinación de las afecciones ambientales difiere de la EIA simplificada y no se trata simplemente de reconducir a esta última supuestos previos de EIA ordinaria²¹⁹, por lo que (además de por la previsión de su aprovechamiento autonómico) esa relación incluye también otros de sujeción inicial a EIA simplificada.

B) En segundo lugar, la referida sustitución (y las ulteriores medidas de agilización) se circunscribe (dentro de los anteriores) a los proyectos de previsible menor impacto, lo que se concreta mediante una serie de requisitos de necesaria presencia simultánea, que son los siguientes: (1) de conexión (que no cuenten con líneas aéreas de evacuación sujetas *per se*, por su voltaje y longitud, a EIA ordinaria²²⁰), (2) de tamaño (hasta 150 MW de potencia instalada) y (3) de ubicación (en zonas de sensibilidad “baja” según la “zonificación ambiental para la implantación de energías renovables”, elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico²²¹).

²¹⁷ Disposición final cuadragésima segunda del Real Decreto-ley 6/2022 (incorporación de derecho de la Unión Europea), apartado 3: “El artículo 6 es una trasposición del artículo 4.2 de la Directiva 2011/92/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente”.

²¹⁸ B. LOZANO CUTANDA (2022: 61-62): “Según lo expuesto, el real decreto ley sigue respetando las directivas de evaluación ambiental, pero, por un lado, suspende temporalmente el régimen adicional de protección establecido por la ley básica estatal española en relación con algunos de los criterios determinantes de que un proyecto de energía renovable eólica o fotovoltaica deba someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental ordinaria y, por otro lado, sustituye el procedimiento de evaluación ambiental simplificada por uno aún más breve”.

²¹⁹ Que, como señala I. SANZ RUBIALES (2021: 33 y ss.), cumple entre nosotros una doble función de selección o cribado (*screening*) y evaluadora.

²²⁰ Es decir, que no cuenten con líneas “con un voltaje igual o superior a 220 kV y una longitud superior a 15 km, salvo que discurren íntegramente en subterráneo por suelo urbanizado”, supuesto de sujeción a EIA ordinaria previsto en el Anexo I de la Ley 21/2013, grupo 3, apartado g), por imperativo de la normativa comunitaria (Anexo I, apartado 20, de la Directiva 2011/92/UE).

²²¹ Herramienta, a la que ya se ha hecho referencia con anterioridad, que conecta con las previsiones del art. 21.2 de la Ley 7/2021, de cambio climático y transición energética, y que se encuentra disponible en la página web del Ministerio con el título de “[Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables: eólica y fotovoltaica](#)”, acompañada de una Memoria fechada el 1 de diciembre de 2020.

En su redacción inicial, el Real Decreto-ley 6/2022 [art. 6.1 c)] consideraba hábiles las zonas de sensibilidad “baja y moderada”, pero, siendo este uno de los extremos discutidos en el debate de convalidación²²², el ámbito de aplicación del nuevo procedimiento ha quedado limitado a las zonas de sensibilidad “baja”, en virtud de una temprana reforma de ese precepto por el Real Decreto-ley 11/2022²²³. El cambio es sin duda relevante (y susceptible por supuesto de valoraciones distintas), al reducir las zonas de la geografía española aptas para estas medidas de simplificación²²⁴.

Por otro lado, y desde el punto de vista temporal, se trata de un conjunto de medidas con vigencia en principio limitada a los proyectos que inicien los trámites de autorización sustantiva de aquí hasta el 31 de diciembre de 2024²²⁵, pero aprovechable también con carácter retroactivo para los que los hubieran iniciado antes de la entrada en vigor del Real Decreto-ley²²⁶.

6.3. CARACTERÍSTICAS

Se conjugan en este nuevo procedimiento medidas de agilización del procedimiento conducente a la obtención de las autorizaciones sustantivas con medidas, como se ha dicho tal vez más relevantes, de simplificación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ya integrado por definición en el primero.

²²² Diario de Sesiones del Congreso, Pleno y Diputación permanente, XIV legislatura, núm. 181, de 28 de abril de 2022, p. 9 (fijación de posiciones por parte del Grupo Parlamentario Mixto).

²²³ Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania (art. 1), que incluye también una referencia a este cambio en su Preámbulo (apartado II).

²²⁴ De acuerdo con los datos ofrecidos por la Memoria (p. 62), la zonificación ambiental para la implantación de energías renovables llevada a cabo por el Ministerio distingue cinco niveles de sensibilidad ambiental, cuyos respectivos porcentajes (respecto del conjunto de la geografía española) para la energía fotovoltaica son los siguientes: máxima (32,85%), muy alta (3,47%), alta (11,19%), moderada (16,37%) y baja (36,12%). Así pues, al eliminarse las zonas de sensibilidad moderada y restar solo las de baja, la superficie apta para la aplicación de las medidas del Real Decreto-ley (en relación con las centrales fotovoltaicas) pasa del 52,49% del total del territorio español a solo el 36,12%, que sigue siendo no obstante un porcentaje significativo.

²²⁵ Extremo este al que B. LOZANO CUTANDA (2022) concede una gran relevancia, de ahí que hable de “suspensión” del régimen ordinario (p. 61), de procedimiento “excepcional” (p. 57), y justifique, como luego veremos, su no incorporación a la Ley 21/2013 (p. 62).

²²⁶ Art. 6.1 *in fine* y Disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 6/2022. B. LOZANO CUTANDA (2022: p. 57) lo explica acertadamente por el carácter excepcional del procedimiento.

6.3.1. Integración de las autorizaciones sustantivas

Como ocurría en el caso del nuevo procedimiento integrado valenciano, se prevé también aquí, para los proyectos antes mencionados y que obtengan el informe favorable de determinación de las afecciones ambientales, la tramitación y resolución conjunta de las dos autorizaciones sustantivas (sobre proyecto) previstas por la legislación básica del sector eléctrico (la autorización previa y la de construcción) y, si fuera necesaria, de la declaración de utilidad pública de las instalaciones a efectos expropiatorios, unificando determinados trámites²²⁷.

Junto a ello se declara la urgencia en la tramitación de estos procedimientos de autorización, a los efectos previstos en el art. 33 de la Ley 39/2015, lo que implica el acortamiento de algunos plazos²²⁸.

6.3.2. Determinación de las afecciones ambientales

Como se ha dicho, lo más relevante, sin duda, de este nuevo procedimiento de autorización consiste en la sustitución del procedimiento de EIA (en el caso estatal, del ordinario²²⁹) por un procedimiento más sencillo de “determinación de las afecciones ambientales”, a absolver en un breve espacio de tiempo mediante informe del órgano ambiental y sin trámites de participación ciudadana²³⁰, que, no obstante, puede concluir con una remisión al procedimiento de EIA que corresponda (ordinario o simplificado) si el órgano ambiental aprecia que el proyecto puede causar efectos adversos significativos²³¹.

En el debate sobre la convalidación del Real Decreto-ley 6/2022, el Grupo Parlamentario Mixto expresó también su preocupación, entre otros extremos, por la falta de participación ciudadana en el procedimiento de determinación de afecciones ambientales, confiando, no obstante, en su corrección con motivo

²²⁷ Art. 7 del Real Decreto-ley 6/2002.

²²⁸ En general, se reducen a la mitad de los plazos para los distintos trámites de las autorizaciones sustantivas previstos en el Real Decreto 1955/2000 (art. 7 del Real Decreto-ley 6/2002, en relación con el art. 33 de la Ley 39/2015).

²²⁹ Anexo I de la Ley 21/2013, grupo 3, apartado j): “Instalaciones para la producción de energía eléctrica a partir de la energía solar destinada a su venta a la red, que no se ubiquen en cubiertas o tejados de edificios existentes y que ocupen más de 100 ha de superficie”.

²³⁰ Art. 6, apartados 2 a 5, del Real Decreto-ley 6/2002.

²³¹ Art. 6.3, letra d).

de su tramitación como proyecto de ley²³². La ya mencionada modificación parcial de aquel por el Real Decreto-ley 11/2022 se ha hecho eco en parte de esta inquietud. No se incluye dicha participación en la fase de determinación de afecciones ambientales, pero se permite formular “observaciones de carácter medioambiental” en el trámite posterior de información pública del procedimiento de autorización sustantiva²³³.

Por fin, el Real Decreto-ley 6/2002 (ya en su redacción inicial) prevé además en estos casos una prioridad en la tramitación del procedimiento de EIA (*rectius*, de “determinación de las afecciones ambientales”)²³⁴.

6.4. APLICACIÓN A LAS INSTALACIONES DE COMPETENCIA AUTONÓMICA: LA PROBLEMÁTICA ELUSIÓN DEL CARÁCTER BÁSICO DE LA REFORMA

En lo tocante al procedimiento de autorización sustantiva, las medidas de integración y agilización previstas en el Real Decreto-ley son de aplicación exclusiva a los procedimientos de “competencia de la Administración General

²³² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (Pleno y Diputación permanente), XIV legislatura, núm. 181, de 28 de abril de 2022, p. 9. Tampoco le parece justificada esta exclusión, pese al carácter extraordinario y temporal del procedimiento, a B. LOZANO CUTANDA (2022: 64), por contradecir, en su opinión, las exigencias que para la selección de proyectos sujetos a EIA se derivan de la Directiva 2011/92/UE (art. 4.4.) y el Convenio de Aarhus (art. 6). En realidad, en mi opinión, la Directiva 2011/92/UE (art. 4.5, tras su modificación por la Directiva 2014/52/UE) no parece exigir la participación ciudadana en la selección de proyectos, sino solo que la decisión “se ponga a disposición del público”. En el mismo sentido, I. SANZ RUBIALES (2021: 34).

²³³ Art. 7.1, letra c) del Real Decreto-ley 6/2002, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 11/2022. La reforma se hace eco también de otra de las inquietudes expresadas en el debate, al prever que el informe de determinación de las afecciones ambientales, además de ser publicado en la página web del órgano ambiental (es decir, del Ministerio para la transición ecológica), sea objeto de anuncio por parte de dicho órgano en el Boletín Oficial del Estado [art. 6.3, letra e) del Real Decreto-ley 6/2002, en la redacción dada al mismo por el Real Decreto-ley 11/2022].

²³⁴ A estos efectos, la Disposición final decimosexta del Real Decreto-ley 6/2002 introduce una nueva Disposición adicional decimonovena en la Ley 21/2013 del siguiente tenor: “En la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos de generación eléctrica a partir de fuentes renovables, se priorizará el despacho de los expedientes que correspondan a proyectos ubicados en zonas de sensibilidad baja y *moderada*, según la <<Zonificación ambiental para la implantación de energías renovables>>, elaborada por el Ministerio de Transición Ecológica y el Reto Demográfico” (la cursiva es nuestra). Curiosamente, al legislador del Real Decreto-ley 11/2022 se le ha olvidado enmendar esta Disposición y eliminar la referencia a las zonas de sensibilidad moderada, en correspondencia con la modificación del art. 6.1 c).

del Estado”, como se indica expresamente²³⁵, respetando así la delimitación entre aspectos básicos y no básicos de la regulación del sector eléctrico llevada a cabo por la norma de cabecera del sector, que excluye con carácter general el carácter básico de las normas procedimentales²³⁶.

Sin embargo, por lo que respecta a la sustitución (en determinados casos) de los procedimientos de EIA por un “informe (favorable) de determinación de las afecciones ambientales”, se descarta expresamente su carácter básico, previendo no obstante su posible utilización por las Comunidades Autónomas en relación con proyectos de su competencia sustantiva que cumplan todos los requisitos ya señalados de sujeción a EIA, conexión, tamaño y ubicación²³⁷.

Aunque no están claras las condiciones para el aprovechamiento de estas facilidades (esto es, si se necesita una disposición autonómica que así lo contemple o basta el amparo directo en este Real Decreto-ley)²³⁸, lo que sí cobra sentido a partir de esta previsión es, como ya se dijo, la referencia inicial que hace el Real Decreto-ley, dentro de las clases de proyectos sujetos a EIA en relación con los cuales se puede producir la sustitución, a ciertos proyectos que escapen a la competencia sustantiva estatal²³⁹.

Como también se dijo, la sustitución (obligada o facultativa, según se trate del Estado o de las Comunidades Autónomas) tampoco parece plantear problemas desde la perspectiva comunitaria, al poderse entender como un nuevo procedimiento de *screening* que no afecta a proyectos de obligada sujeción a EIA y que parece respetar también, en principio, los criterios y reglas formales que impone la normativa comunitaria para la selección de proyectos²⁴⁰.

Ahora bien, el que este procedimiento sea conforme con la normativa comunitaria no le resta novedad desde la perspectiva interna (siquiera sea con una vigencia temporal en principio limitada), y en este sentido supone *de facto* una modificación de la legislación básica sobre evaluación ambiental, articulada de una manera, en mi opinión, dudosamente compatible con el reparto de

²³⁵ Art. 7 del Real Decreto-ley 6/2002, párrafo primero.

²³⁶ Disposición final segunda de la Ley 24/2013, del sector eléctrico, apartado 2.

²³⁷ Art. 6.6 del Real Decreto-ley 6/2022: “El procedimiento regulado en este artículo no tiene carácter básico y por tanto sólo será de aplicación a la Administración General del Estado y a sus organismos públicos. *No obstante, en su ámbito de competencias, las Comunidades Autónomas podrán aplicar lo dispuesto en este artículo únicamente para los proyectos a los que se refiere el apartado 1*” (la cursiva es nuestra).

²³⁸ En el mismo sentido, B. LOZANO CUTANDA (2022: 57).

²³⁹ Al mencionar el art. 6.1 del Real Decreto-ley 6/2022 el apartado i) del grupo 4 del Anexo II de la Ley 21/2013.

²⁴⁰ Art. 4, apartados 2 a 6 de la Directiva 2011/92/UE.

competencias entre Estado y Comunidades Autónomas o necesitada cuando menos de una interpretación conforme²⁴¹. En efecto:

1. Aunque el legislador estatal no lo reconozca (al negar expresamente carácter básico a sus nuevas previsiones), lo que realmente está llevando a cabo el Real Decreto-ley es una modificación del ámbito de aplicación de la legislación básica en materia de EIA mediante la previsión de una excepción (a la sujeción a EIA conforme a los procedimientos ordinario y simplificado regulados por ella) para algunas clases de proyectos en presencia de ciertas circunstancias de conexión, tamaño y ubicación²⁴².
2. No hay ningún inconveniente (y no es en absoluto inhabitual) en que la legislación básica acompañe el establecimiento de una regla general (aquí, el sometimiento a EIA de determinados proyectos) de ciertas excepciones, dotando a las mismas de carácter igualmente básico²⁴³. Pero si no se hace de esta manera (como no lo hace el Real Decreto-ley), la pregunta es cuál es el título competencial que puede ampararlas.
3. Bien es verdad que la jurisprudencia constitucional ha excluido que las posibles ampliaciones autonómicas de los listados de proyectos sujetos a EIA incluyan proyectos de competencia sustantiva estatal²⁴⁴. De ello cabría deducir tal vez una competencia autorreferente del Estado (no básica) para ampliar el ámbito de aplicación de la EIA en relación con proyectos de su competencia sustantiva, pero no para crear excepciones al ámbito de aplicación de la legislación básica de exclusiva aplicación a

²⁴¹ B. LOZANO CUTANDA (2022: 62) justifica la no inclusión de este procedimiento en la Ley 21/2013 por su carácter temporal, pero no se pronuncia en realidad sobre la falta de atribución al mismo de carácter básico.

²⁴² En efecto, el nuevo procedimiento de “determinación de las afecciones ambientales” no es un simple retoque del procedimiento (ordinario o simplificado) de EIA, sino un procedimiento de características distintas, sobre todo por la exclusión de los trámites de participación ciudadana (presentes también en el procedimiento simplificado, art. 46 de la Ley 21/2013) [en este sentido, me permito matizar la calificación del mismo que hace B. LOZANO CUTANDA (2022: 62) como una versión “abreviada” del procedimiento simplificado, lo que puede llevar a pensar que se trata en esencia del mismo procedimiento], por lo que la decisión de someter ciertos proyectos (que, en principio, siguen sujetos a EIA) a este nuevo procedimiento en presencia de determinadas circunstancias equivale a crear una excepción al sometimiento normal de los mismos a EIA o, lo que es lo mismo, a modificar el ámbito de aplicación de la EIA.

²⁴³ Vid, a este respecto, entre otras, las SSTC 206/1997, de 27 de noviembre [FJ 8 e)], 219/2013, de 19 de diciembre [FJ 5] y 56/2014, de 10 de abril [FJ 4 b)]. También hace referencia a esta jurisprudencia, en otro contexto, M.J. ALONSO MAS (2021: 38).

²⁴⁴ STC 113/2019, de 3 de octubre, sobre la Ley 9/2018, de 31 de julio, por la que se modifica la Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears.

proyectos de competencia sustantiva estatal sin razones objetivas para ello, es decir, cuando esas mismas excepciones (como ocurre en este caso) pueden ser aplicables también a proyectos de competencia sustantiva autonómica, cuyo potencial impacto es además menor por razones del tamaño de las instalaciones.

4. Por este motivo, el Real Decreto-ley no limita la aplicación de la excepción a los proyectos de competencia sustantiva estatal, sino que extiende la posibilidad de su uso, en presencia de las mismas circunstancias, a los de competencia autonómica. Pero, a pesar de ello, se mantiene la pregunta de cuál es el título competencial, si no es la legislación básica, que puede amparar un ofrecimiento de estas características. Y la respuesta, en mi opinión, es que no lo hay, máxime cuando ese ofrecimiento viene acompañado de la necesaria aceptación de una detallada regulación no sólo de los requisitos, sino también de las características del nuevo procedimiento.
5. En definitiva, a mi juicio, el nuevo procedimiento de “determinación de las afecciones ambientales” sólo admite un juicio favorable de constitucionalidad desde el punto de vista competencial en la medida en que se le reconozca carácter básico, el mismo que tiene la inicial sujeción de esos proyectos a EIA, respecto de la cual se crea la excepción, modificando así el ámbito de aplicación de la legislación básica.
6. Dicho esto, la delimitación de lo básico dentro de este nuevo procedimiento requeriría seguramente una matización ulterior, en el sentido de no vincular el requisito de la “ubicación” a la “zonificación ambiental para la implantación de energías renovables” hecha por el Ministerio, que, aunque se nutre de datos derivados de la normativa autonómica sobre espacios naturales protegidos²⁴⁵, sólo puede tener un valor indicativo (por carecer el Estado de competencias al respecto)²⁴⁶, siendo preferible entender limitado lo básico al criterio material subyacente (zonas de sensibilidad “baja”), lo que dejaría espacio para su concreción autonómica²⁴⁷.

²⁴⁵ Así se desprende con claridad de la Memoria, ya citada, de 1 de diciembre de 2020 (entre otras, pp. 26 y ss.).

²⁴⁶ La propia Memoria (p. 13) habla de “recomendación”.

²⁴⁷ B. LOZANO CUTANDA (2022: 59-60) cuestiona también la aplicación de esta “zonificación ambiental” del Ministerio como criterio territorial para la implantación de energías renovables no tanto por las razones competenciales arriba indicadas como por entender que, pese a ser una herramienta valiosa (“muy completa y fácil de utilizar”), carece de la “precisión” necesaria para su incorporación a una norma jurídica, pues, como reconoce el Ministerio, constituye “una simplificación de la realidad [que] no exime del pertinente

7. Con todo ello, la regulación resultaría más respetuosa con el carácter “básico” de la competencia estatal, así como con las posibilidades de desarrollo legislativo autonómico, dentro de las cuales se encontraría también la posibilidad de prescindir de esas facilidades y seguir sometiendo los proyectos en cuestión a los procedimientos de EIA regulados por la Ley 21/2013.

7. LA MODIFICACIÓN SUBSIGUIENTE DE LA LEGISLACIÓN VALENCIANA

7.1. INTRODUCCIÓN

Dado el escaso éxito alcanzado hasta ahora en la aplicación de la nueva autorización fotovoltaica integrada creada por el Decreto ley 14/2020, debido a la oposición de no pocos municipios, expresada o no a través de acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias, a lo que ya se hizo en la introducción²⁴⁸, el legislador valenciano se apresuró en aprovechar las facilidades abiertas por el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo (probablemente la primera Comunidad Autónoma en hacerlo), mediante la aprobación (sin esperar siquiera a la convalidación de aquel por el Congreso de los Diputados) de otra disposición de urgencia, el Decreto ley 1/2022, de 22 de abril²⁴⁹.

Al igual que su homólogo estatal, el Decreto ley valenciano 1/2022 tiene un contenido amplio y variado, pero en lo que aquí importa, esto es, en lo relativo a la autorización de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, la referida disposición lleva a cabo una profunda modificación de todas las piezas concurrentes de la legislación valenciana (fundamental, pero no exclusivamente, del Decreto ley 14/2020), con un doble objetivo. Por un lado, el ya indicado de

trámite de evaluación ambiental y de que se concreten los impactos de cada caso particular y en cada ubicación específica” (Memoria, p. 13) y no integra (aunque tiene en cuenta) los datos de la planificación energética elaborada por algunas Comunidades Autónomas por la heterogeneidad de los criterios empleados (Memoria, p. 9), lo que, en su opinión, y aquí sí recupera el problema competencial, “puede suscitar conflictos”.

²⁴⁸ Vid., *supra*, apartado I.1, nota al pie núm. 14.

²⁴⁹ Decreto ley 1/2022, de 22 de abril, del Consell, de medidas urgentes en respuesta a la emergencia energética y económica originada en la Comunitat Valenciana por la guerra en Ucrania; convalidado por Resolución del Pleno de las Cortes Valencianas de 26 de mayo de 2022 (DOGV, núm. 9356, de 7 de junio de 2022), rechazándose en cambio en este caso su tramitación como proyecto de ley (BOCV, X legislatura, núm. 255, de 3 de junio de 2022, p. 36256).

aprovechar la posibilidad abierta por el Real Decreto-ley de sustitución en determinados casos del procedimiento de EIA por un procedimiento más sencillo de determinación de afecciones ambientales, lo que se traduce en la creación de un nuevo procedimiento de autorización fotovoltaica no sólo integrado, sino también simplificado, acompañada de algunas modificaciones en el procedimiento ordinario. Pero, por otro lado, y con la misma importancia, se aprueba con el objetivo de revisar profundamente los criterios sustantivos de orden territorial para la autorización de dichas instalaciones que contenía el Decreto ley 14/2020, modificación sin la cual la medida de simplificación de la evaluación ambiental no hubiera hecho probablemente sino agravar el problema de la oposición municipal. Junto a estos principales grupos de novedades, el Decreto ley introduce también algunas especialidades en la regulación de la suspensión del otorgamiento de licencias municipales cuando afecte a plantas de generación eléctrica a partir de fuentes renovables, y, a modo tal vez de agradecimiento por las oportunidades abiertas por el Real Decreto-ley, facilita también la autorización de centrales de competencia sustantiva estatal dispensándolas de manera amplia de la intervención a la que hasta ahora venían sometidas por motivos territoriales, a saber, la declaración de interés comunitario (DIC)²⁵⁰.

De todas estas, como puede verse, sustanciosas novedades, de cuya existencia simplemente se ha advertido hasta ahora en los lugares apropiados, vamos a ocuparnos a continuación sin pretensiones de agotar su rica problemática²⁵¹.

²⁵⁰ El Preámbulo del Decreto ley 1/2022, que no desarrolla estos objetivos, sí actualiza, sin embargo, algunos de los datos que ofrecía el del Decreto ley 14/2020. Se dice, así (apartado II), que se encuentran actualmente en fase de tramitación (autonómica o estatal) 315 proyectos de energías renovables en la Comunidad Valenciana, que supondrían una potencia instalada de cerca de 10.000 MW adicionales a los ya existentes, entre energía solar y eólica; lo que equivale justamente al horizonte total de MW, incluidos los ya existentes, que planteaba el Decreto ley 14/2020 para 2030 (Preámbulo, apartado I).

²⁵¹ El legislador catalán, que en su día creó también, como ya se dijo, una suerte de “autorización fotovoltaica integrada” (por Decreto-ley 16/2019), que serviría sin duda de inspiración para la valenciana, ha tenido que enfrentar similares problemas de contestación social y municipal, que han dado lugar a varias reformas de la regulación original (la principal, por Decreto-ley 24/2021). Las medidas adoptadas para mejorar la aceptación de los proyectos (que incluyen una original “oferta de participación local” en la propiedad de los mismos a los residentes en los municipios afectados), discurren ya por cauces parcialmente diferentes a los empleados en la Comunidad Valenciana. Lo que no me consta es que en Cataluña se haya decidido aceptar todavía el ofrecimiento de simplificación de la evaluación ambiental del Real Decreto-ley 6/2022 (no, desde luego, a través del Decreto-ley 5/2022, de 17 de mayo, de medidas urgentes para contribuir a paliar los efectos del conflicto bélico de Ucrania en Cataluña).

7.2. EL NUEVO PROCEDIMIENTO INTEGRADO Y SIMPLIFICADO VALENCIANO

Sin perjuicio de las dudas que nos planteaba, desde el punto de vista competencial, el nuevo procedimiento de determinación de las afecciones ambientales creado, sin carácter básico, por el legislador estatal y que lógicamente se prolongarían a su asunción a escala autonómica²⁵², el Decreto ley valenciano 1/2002 acoge resueltamente este nuevo sistema simplificado de evaluación ambiental, reproduciendo con bastante fidelidad su ámbito de aplicación (objetivo y temporal) y el diseño mismo del procedimiento²⁵³.

7.2.1. Ámbito de aplicación

Por lo que respecta al ámbito de aplicación objetivo cabe hacer, no obstante, algunas observaciones. En primer lugar, y en relación con los supuestos de sujeción a EIA a los que es de aplicación el nuevo procedimiento, la reproducción es tan mimética que incluye uno improbable en proyectos de competencia sustantiva autonómica (la ocupación de más de 100 has, que generalmente solo ocasionarán los de más de 50 MW)²⁵⁴. No obstante, el otro, el relativo a proyectos de más de 10 has, es decir, de más de 5 MW (que no estén sujetos por otras razones a EIA ordinaria), entra de lleno en la competencia autonómica y puede tener gran relevancia en la práctica.

En segundo lugar, al ocuparse del criterio relativo a la “ubicación” de los proyectos, la nueva legislación valenciana, sobre reiterar los requisitos previstos en el Real Decreto-ley 6/2022 (si bien la referencia a las zonas de sensibilidad “baja o moderada” habrá que entenderla ahora limitada a las de baja sensibilidad²⁵⁵), añade la necesidad de que se cumplan los criterios de localización previstos en los arts. 8 a 10 del Decreto ley 14/2020, es decir, los

²⁵² Pues si la excepción o regulación menos protectora no tiene carácter básico y la legislación básica sigue exigiendo unos niveles de protección más elevados, su previsión a escala autonómica, con o sin invitación estatal, supondría una vulneración de la legislación básica.

²⁵³ Nuevo art. 19 bis del Decreto ley 14/2020 (procedimiento de determinación de afecciones ambientales para proyectos de centrales eléctricas fotovoltaicas y eólicas), introducido por el Decreto ley 1/2022.

²⁵⁴ Art, 19 bis, apartado 1. En cambio, al enunciar los requisitos adicionales, se prescinde con razón del relativo al tamaño de la instalación (potencia instalada igual o inferior a 150 MW).

²⁵⁵ En virtud de la posterior modificación ya conocida del art. 6.1 c) del Real Decreto-ley 6/2022 por el Real Decreto-ley 11/2022. Hay que tener en cuenta que el Real Decreto-ley 6/2022 (art. 6.6) sólo permite la aplicación autonómica de estas facilidades para proyectos que cumplan todos los requisitos del art. 6.1.

criterios generales y específicos ya conocidos (alguno de ellos también ahora modificado, como después se dirá)²⁵⁶.

Se trata de una previsión en principio con sentido y acorde con la competencia autonómica para valorar la mayor o menor sensibilidad de las superficies a ocupar desde el punto de vista de la ordenación territorial. El problema es que, aunque se trata, como destacamos en su momento, de criterios esencialmente reglados, no dejan de albergar muchos de ellos márgenes de apreciación, cuya realización en un momento tan temprano del procedimiento, como es aquel en el que se ubica el nuevo trámite de determinación de las afecciones ambientales, puede quedar luego contradicha en fases posteriores del procedimiento, restando efectividad al sistema.

Desde el punto de vista temporal, la nueva legislación valenciana limita también el uso de estas facilidades en materia de evaluación ambiental para las solicitudes (de autorización fotovoltaica integrada) que se presenten hasta el 31 de diciembre de 2024²⁵⁷; y prevé igualmente su aplicación retroactiva a las solicitudes ya presentadas y en curso de tramitación que no hayan sido sometidas todavía a EIA²⁵⁸.

7.2.2. Especialidades

En el modelo estatal, la obtención de un informe favorable de afecciones ambientales constituye un presupuesto para la aplicación (a solicitud del interesado) del procedimiento simplificado de autorización, con las medidas de integración y agilización ya comentadas. Por ello, la determinación de las afecciones ambientales se configura como un trámite previo al inicio de este procedimiento simplificado.

La legislación valenciana ya contaba, tras la aprobación del Decreto ley 14/2020, con un procedimiento integrado de autorización para centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, al que en adelante habrá que denominar “ordinario”, por lo que la asimilación del referente estatal resultaba sencilla y se traduce en la introducción dentro de aquel (para los casos pertinentes) de algunas especialidades, conformando lo que también a partir de ahora cabe denominar procedimiento integrado “especial” o “simplificado” valenciano.

²⁵⁶ Art. 19 bis, apartado 1, letra b).

²⁵⁷ Art. 19 bis, apartado 1, *in fine*.

²⁵⁸ Nueva Disposición transitoria tercera del Decreto ley 14/2020, introducida por el Decreto ley 1/2022.

En efecto, al igual que en el caso estatal, la legislación valenciana sitúa en principio el procedimiento de determinación de las afecciones ambientales dentro de las actuaciones previas al inicio del procedimiento de autorización fotovoltaica integrada, en paralelo con la solicitud de informe municipal de compatibilidad urbanística, sin establecer un orden de prelación entre ambos²⁵⁹. No obstante, se prevé también la posibilidad de iniciar simultáneamente o con la misma solicitud los dos procedimientos (el de determinación de las afecciones ambientales y el de autorización fotovoltaica integrada), caso en el cual una vez ultimado el trámite de admisión de este último, se suspendería si es necesario su tramitación a la espera del resultado del primero²⁶⁰. Es claro que, si se opta por este tipo de solicitud conjunta o coetánea, previamente se tendrá que haber absuelto el trámite de compatibilidad urbanística, del que no se dispensa nunca.

A partir de ahí, es decir, si se cuenta con un informe favorable de afecciones ambientales, el procedimiento integrado continuará por sus trámites habituales, sin más especialidades, salvo lógicamente, pues es la esencia del nuevo procedimiento simplificado, los relativos a la EIA, que decaen²⁶¹.

Por fin, y aunque esta es una medida que el Real Decreto-ley refiere solo a los procedimientos simplificados de competencia estatal²⁶², sin prever su extensión a los de competencia autonómica, el legislador valenciano no ha querido renunciar al beneficio de la tramitación urgente, lo que conlleva como última y relevante especialidad del nuevo procedimiento integrado simplificado valenciano (conforme al art. 33 de la Ley 39/2015) la reducción a la mitad de los plazos de los trámites (del procedimiento ordinario) posteriores al informe favorable de afecciones ambientales²⁶³.

7.3. OTRAS MODIFICACIONES DEL PROCEDIMIENTO INTEGRADO DE ALCANCE GENERAL

Lo referido hasta ahora trataba de la asimilación, dentro del propio modelo valenciano de autorización, de las oportunidades abiertas por el Real Decreto-ley 6/2022. Pero el Decreto ley 1/2022, sobre el que sin duda se vendría trabajando en paralelo con la disposición estatal, no limita su reforma a este extremo (es decir, a la creación de un nuevo procedimiento especial o simplificado), sino que aprovecha la ocasión para introducir otras importantes

²⁵⁹ El nuevo art. 19 bis se intercala entre el 19 y el 20, en todo caso antes de la Sección primera del Capítulo II del título III (inicio, ordenación e instrucción del procedimiento integrado).

²⁶⁰ Art. 19 bis, apartado 7.

²⁶¹ Los previstos para el procedimiento “ordinario” en el art. 26 del Decreto ley 14/2020.

²⁶² Art. 7, párrafo primero, del Real Decreto-ley 6/2022.

²⁶³ Art. 19 bis, apartado 6 del Decreto ley 1/2022.

novedades procedimentales de alcance general, es decir, dentro del procedimiento integrado ordinario, y aplicables también al simplificado, que no traen causa del Real Decreto-ley, sino que guardan relación más bien con los relevantes cambios en el régimen sustantivo de la autorización que abordaremos después.

Esas novedades afectan principalmente a dos extremos. En primer lugar, se limita la intervención en el procedimiento del órgano autonómico con competencia en materia de ordenación territorial, en correspondencia con los criterios territoriales para la implantación de centrales más precisos que incluye la reforma. Y, en segundo lugar, se incrementa en cambio la participación en el procedimiento de los municipios afectados, lo que no va a contribuir a agilizar el procedimiento, pero sí a mejorar la aceptación de las resoluciones finales, que constituye otro de los objetivos de la reforma.

7.3.1. Limitación de la relevancia del informe en materia de ordenación del territorio y paisaje

Si en la regulación inicial del procedimiento integrado se otorgaba gran relevancia al informe del órgano competente en materia de ordenación del territorio y paisaje, en correspondencia con el protagonismo concedido, dentro de la autorización fotovoltaica integrada, a la “autorización de implantación en suelo no urbanizable” sustitutiva de la DIC, atribuyéndole un carácter “vinculante” y exigiendo que fuera “favorable” para el otorgamiento de dicha autorización²⁶⁴, la nueva regulación reduce significativamente la relevancia de ese informe, porque los condicionantes territoriales para la autorización de los proyectos se encuentran ahora mucho más definidos.

Así, el carácter vinculante del informe, o necesariamente favorable para el otorgamiento de la autorización de implantación en suelo no urbanizable, se limita ahora a extremos muy concretos sobre los que se proyectan esos nuevos condicionantes: (1) riesgos naturales o inducidos en el territorio, (2) paisaje e infraestructura verde, (3) afección a los conectores territoriales definidos en la Estrategia Territorial de Comunitat Valenciana, y (4) plan de desmantelamiento de la instalación y de restauración del terreno y entorno afectado, en los aspectos de su competencia²⁶⁵.

²⁶⁴ Art. 25.1 y 2 del Decreto ley 14/2020 en su redacción original.

²⁶⁵ Art. 25.1 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022: “Este informe deberá tener carácter favorable *únicamente* en las siguientes materias: ...” (la cursiva es nuestra).

7.3.2. Incremento de la participación municipal

Por el contrario, la participación en el procedimiento de los municipios afectados (más allá del informe previo de compatibilidad urbanística, que se mantiene), que en la regulación inicial quedada simplemente comprendida dentro de las “consultas a las administraciones públicas (...) afectadas por el proyecto”²⁶⁶, se potencia ahora doblemente.

Por un lado, la competencia para informar sobre los aspectos concernientes al “paisaje” se traslada en determinadas circunstancias del órgano autonómico antes referido a los municipios, en particular, cuando las centrales “ocupen menos de 10 hectáreas de suelo no urbanizable común y disten de cualquier otra planta más de 2 km”²⁶⁷.

Y, por otro, y sobre todo, se otorga a los municipios un derecho de “última palabra”, al preverse que, instruido por completo el expediente y antes de dictar resolución, se abra un trámite de audiencia a los municipios afectados, en el que, nada menos que por espacio de tres meses y con suspensión del plazo máximo de tramitación, puedan informar, bien que en términos “jurídicos” y sin carácter vinculante, sobre todos los extremos con relevancia territorial para el otorgamiento o no de la autorización²⁶⁸.

7.4. LOS NUEVOS PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO INTEGRADO

Aunque lo fundamental no sea la duración del procedimiento, siempre que se trate de una duración razonable, sino resolver la práctica parálisis en que se encuentran los procedimientos valencianos de autorización fotovoltaica integrada, puede tener algún interés calcular el efecto que sobre la duración teórica del procedimiento, que se sigue cifrando en diez meses desde la admisión a trámite de la solicitud²⁶⁹, pueden tener las reformas procedimentales de distinto signo introducidas por el Decreto ley 1/2022 a las que se ha hecho referencia.

²⁶⁶ Art. 24 del Decreto ley 14/2020, que permanece inalterado.

²⁶⁷ Nuevo apartado 3 del art. 25 del Decreto ley 14/2020, introducido por el Decreto ley 1/2022.

²⁶⁸ Art. 30.2 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022.

²⁶⁹ Art. 33.1 del Decreto ley 14/2020.

Si se sigue el procedimiento especial o simplificado, sin contar el tiempo que requiera la obtención del informe urbanístico previo²⁷⁰ y del nuevo informe (favorable) de afecciones ambientales²⁷¹, y una vez obtenida la admisión a trámite de la solicitud de autorización fotovoltaica integrada²⁷², la duración del procedimiento debería en principio disminuir de forma sensible, por la declaración *ex lege* de urgencia en la tramitación de estos procedimientos²⁷³, lo que, conforme al art. 33 de la Ley 39/2015, comporta la reducción a la mitad de los plazos de los trámites subsiguientes, y tal vez también (según una interpretación posible) del plazo máximo de duración del procedimiento, que de ser así quedaría reducido a cinco meses²⁷⁴.

No obstante, esta duración teórica seguiría estando matizada: (1) por el invariable sentido negativo del silencio²⁷⁵, (2) por el mantenimiento dentro del procedimiento de un informe que, aunque debilitado en su alcance, sigue siendo determinante de una resolución final favorable, y no está sujeto por tanto realmente a plazo, como es el del órgano competente en materia de territorio y paisaje²⁷⁶, y (3) por la introducción en el procedimiento de un nuevo informe final municipal, al que, aunque también vería reducido en estos casos su plazo de emisión a la mitad (mes y medio, en lugar de tres meses), se le atribuye un efecto suspensivo del plazo máximo de tramitación (que se alargaría así a seis meses y medio)²⁷⁷.

Para el caso de que se siga el procedimiento ordinario, porque no se solicite o no se obtenga el informe favorable de afecciones ambientales, las cosas quedarían en la situación descrita en su momento, con el agravante de la

²⁷⁰ Como máximo un mes (art. 19.1 del Decreto ley 14/2020).

²⁷¹ En principio, como máximo dos meses, pero de ineludible obtención cualquiera que sea el tiempo que demande [art. 19 bis, apartado 3 b) del Decreto ley 14/2020, en correspondencia con el art. 6.3 d) del Real Decreto-ley 6/2022].

²⁷² Art. 19 bis, apartado 7 del Decreto ley 14/2020.

²⁷³ “Que hayan obtenido el informe favorable de determinación de afección ambiental” (art. 19 bis, apartado 6 del Decreto ley 14/2020). La admisión a trámite sigue estando sujeta a silencio negativo (art. 22.6).

²⁷⁴ Sobre las distintas interpretaciones posibles, vid., por eje., las SSTSJ de Murcia de 28 de octubre de 2020 (núm. de recurso 114/2018) y de Andalucía (Granada) de 11 de mayo de 2015 (núm. de recurso 2173/2009).

²⁷⁵ Art. 33.2 del Decreto ley 14/2020.

²⁷⁶ Art. 25.2 del Decreto ley 14/2020. Desaparece, en cambio, lógicamente en este procedimiento el otro informe determinante en el procedimiento ordinario, el relativo a la EIA (art. 26).

²⁷⁷ Art. 30.2 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022.

presencia de ese nuevo trámite de informe municipal con efectos suspensivos del plazo para resolver, que además mantendría aquí toda su extensión²⁷⁸.

Por último, la nueva legislación valenciana añade una declaración *ex lege* de tramitación no sólo prioritaria, sino también de urgencia (con los consabidos efectos de reducción de plazos) para toda clase de proyectos de potencia instalada menor o igual a 10 MW (es decir, hasta 20 ha de superficie) con independencia de su sumisión inicial o no a EIA y por lo tanto de si pueden acogerse o no al procedimiento simplificado²⁷⁹.

7.5. ASPECTOS SUSTANTIVOS

Junto al aprovechamiento de las facilidades otorgadas por el Real Decreto-ley 6/2022 para la evaluación ambiental, el otro objetivo del Decreto ley valenciano 1/2002 en la materia que nos ocupa, no suficientemente destacado en su Preámbulo, era, como ya advertimos, intentar limar las reticencias generadas en el ámbito municipal por el sistema de autorización fotovoltaica integrada instaurado por el Decreto ley 14/2020, que estaban poniendo en peligro su efectividad. Para ello se introducen nuevas reglas sustantivas para la ordenación territorial de las centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, que contribuyen a dotar a la autorización fotovoltaica integrada de un carácter todavía más reglado, lo que se acompaña de otras dirigidas a potenciar la participación municipal en el procedimiento, ya tratadas con anterioridad.

La principal de esas nuevas reglas sustantivas (todas ellas incorporadas, tal vez para darles mayor realce, a la ley valenciana de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, a través de las pertinentes modificaciones del vigente Texto Refundido de 2021²⁸⁰) es, sin duda, el establecimiento de unos límites

²⁷⁸ El Decreto ley 1/2022 ha añadido al primer párrafo del art. 33.1 del Decreto ley 14/2020 un inciso en realidad superfluo, puesto que no añade nada a las normas del procedimiento administrativo común (art. 80 de la Ley 39/2015), del siguiente tenor: “Excepto cuando se trate de informes preceptivos y/o vinculantes, que se estará a lo que dispone la legislación de procedimiento administrativo común y a lo expresamente recogido en este decreto ley; la falta de emisión de los informes sectoriales, una vez solicitados y transcurrido el plazo establecido para su emisión, autorizará el órgano sustantivo a considerar que los mismos son de carácter favorable y, después de dar cuenta a la conselleria competente en la materia, autorizar la instalación”.

²⁷⁹ Art. 33.1, párrafo segundo, del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022.

²⁸⁰ Texto Refundido de la Ley -valenciana- de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio (en adelante, Texto Refundido de 2021).

cuantitativos (de alcance municipal) a la ocupación de suelo no urbanizable (común) por centrales fotovoltaicas, y por ella vamos a comenzar.

7.5.1. Límites a la ocupación de suelo no urbanizable

Como ya se señaló, por diversas razones (buenas condiciones climáticas, amplia disponibilidad de suelo y cercanía a los nudos de la red), las solicitudes de autorización fotovoltaica integrada en la Comunidad Valenciana se venían concentrando en determinados municipios, lo que estaba generando sentimientos de agravio comparativo. A la mano estaba el propiciar, desde la competencia autonómica de ordenación territorial, un reparto más equitativo de la carga de albergar este tipo de centrales.

Y eso es justamente lo que viene hacer el Decreto ley 1/2022, mediante la introducción de un límite a la ocupación por estas instalaciones del suelo no urbanizable (común) existente en cada municipio, que se cifra en principio en un 3%²⁸¹.

Este porcentaje se configura a la vez como máximo y mínimo, pero, desde la perspectiva indicada, cobra especial interés su tratamiento como límite máximo de ocupación de suelo²⁸².

Por lo demás, se establecen una serie de coeficientes correctores (o de ponderación) de ese porcentaje en función de las características del suelo que se pretenda ocupar, concretamente, para suelos degradados y de baja y moderada capacidad agrológica, cuya aplicación implica un aumento del porcentaje de suelo susceptible de ocupación²⁸³. Y se dota a los Ayuntamientos de una cierta capacidad de incidencia en el porcentaje final aplicable a sus respectivos municipios, sea para elevarlo o disminuirlo²⁸⁴.

7.5.2. Normas de aplicación directa

Como contrapartida a la limitación del suelo no urbanizable común susceptible de ocupación en cada municipio por centrales fotovoltaicas, y al igual que

²⁸¹ Nuevo apartado 7 del art. 7 del Texto Refundido de 2021 (incluido en el capítulo III del Título I sobre los criterios de la ocupación racional del suelo).

²⁸² Inicialmente el precepto subraya su carácter mínimo [art. 7.7, letra a): “A todos los efectos se establece una ocupación para implantar centrales fotovoltaicas del 3 % de la superficie de suelo no urbanizable común de cada municipio...”], pero luego aflora también su carácter máximo [art. 7.7, letra b): “...el límite máximo de ocupación establecido a todos los efectos...”].

²⁸³ Art. 7.7, letra a).

²⁸⁴ Art. 7.7, letra b).

hiciera en su momento el Decreto ley 14/2020 con los suelos urbanos o urbanizables²⁸⁵, el legislador valenciano declara ahora (incorporando esta vez la disposición, como se dijo, a la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje) la compatibilidad directa (*ex lege*) de todo suelo no urbanizable común de capacidad agrológica muy baja, baja o moderada (y no incendiado hasta pasados 30 años) para albergar centrales fotovoltaicas sin necesidad de modificar el planeamiento municipal, siempre y cuando (como es normal que ocurra) este uso del suelo no esté expresamente regulado por el planeamiento vigente²⁸⁶.

En realidad, y aunque se entiende su sentido dentro del conjunto de la reforma, se trata, en mi opinión, de una previsión en cierto modo redundante con aquella otra que, desde un principio, limitaba, como ya sabemos, la posibilidad de emitir un informe negativo de compatibilidad urbanística a los supuestos en los que el planeamiento excluyera expresamente esta clase de uso; disposición que sigue vigente y que tiene un alcance más amplio, puesto que no se limita al suelos no urbanizable común, sino que se extiende al de protección especial²⁸⁷.

7.5.3. Reversibilidad de instalaciones

Con una importancia inferior, el legislador valenciano ha creído conveniente incluir también en el Texto Refundido de la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, dentro del criterio general (ya existente) de preferencia de la ocupación del medio rural por las instalaciones y construcciones que, estando sujetas a temporalidad, tengan un carácter “reversible”, una calificación expresa *ex lege* como reversibles de “las instalaciones fotovoltaicas en suelo no urbanizable común, siempre que no requieran fundamentaciones o tratamientos superficiales de hormigón o similares”²⁸⁸.

7.6. PROYECTOS ENERGÉTICOS PRIORITARIOS Y DE INICIATIVA PÚBLICA MUNICIPAL

Como se vio en su momento, el Decreto ley 14/2020 ya incluía la declaración como “inversiones de interés estratégico” de todos los proyectos de centrales

²⁸⁵ Art. 13 del Decreto ley 14/2020.

²⁸⁶ Nuevo art. 10 bis del Texto Refundido de 2021 (criterios generales de ordenación de la producción de energías renovables), incorporado por el Decreto ley 1/2022, y también enclavado en el capítulo III del Título I.

²⁸⁷ Art. 19.1, párrafo tercero, del Decreto ley 14/2020. Aunque obviamente con la nueva regulación se amplían sustancialmente los motivos que pueden justificar la emisión de un informe negativo de compatibilidad urbanística.

²⁸⁸ Nuevo inciso segundo del art. 11.4 del Texto Refundido de 2021, incluido por el Decreto ley 1/2022.

fotovoltaicas de competencia autonómica, con el consiguiente mandato (dirigido a los órganos competentes de la Administración valenciana y de las entidades locales) de “impulsar” la tramitación de los procedimientos de autorización; así como una cualificación especial de los proyectos beneficiarios de un régimen económico especial que eligieran como emplazamiento la Comunidad Valenciana, para los cuales se añadía la “prioridad” y la “urgencia” en su tramitación²⁸⁹.

Es obvio, no obstante, que todas estas previsiones no han surtido efecto, razón por la cual el Decreto ley 1/2022 añade (sin prescindir de las anteriores) dos nuevas categorías de proyectos estratégicos, adornadas de sustanciales ventajas de índole no sólo procedimental, sino también sustantivo.

En primer lugar, lo que se denominan proyectos (o ámbitos territoriales) “energéticos prioritarios” (en suelo no urbanizable común). Esta declaración, que compete a la Consellería responsable en materia e ordenación del territorio, a propuesta de la competente en materia de energía, conlleva no solo la tramitación de urgencia y la “compatibilidad territorial y urbanística” (que probablemente signifique la exención del informe municipal previo), sino también la exención del cumplimiento de los límites de ocupación (municipal) de suelo antes examinados y que constituyen la medida estelar de la reforma²⁹⁰, así como la matización de dos de los criterios específicos de carácter territorial y paisajístico que contenía desde el principio el Decreto ley 14/2020²⁹¹. Estas dispensas se compensan con la previsión un posible aumento del canon a percibir por los Ayuntamientos por uso y aprovechamiento del suelo no urbanizable²⁹².

²⁸⁹ Art. 3, apartados 1 y 2 del Decreto ley 14/2020.

²⁹⁰ Nuevo apartado 5 del art. 3 del Decreto ley 14/2020, incorporado por el Decreto ley 1/2022.

²⁹¹ Los relativos al porcentaje máximo (del 10%) de reducción de la anchura de los corredores territoriales afectados y a la distancia mínima (de 500 metros) respecto de recursos paisajísticos de primer orden, aunque a la flexibilización de este último se le da un alcance más general, no limitado a los proyectos energéticos prioritarios [letras a) y b), respectivamente, del art. 10.1 del Decreto ley 14/2020, en la redacción dada a las mismas por el Decreto ley 1/2022]. La reformulación de estos dos únicas letras o criterios (de las nueve que incluye el art. 10.1) por el Decreto ley 1/2022 se hizo de forma descuidada, a través de un precepto que daba nueva redacción completa al art. 10.1, lo que suponía (que no era obviamente la intención) la supresión de todos los demás. Mes y medio después, se aprovechó el Decreto-ley 4/2022, de 10 de junio, de modificación del Texto Refundido de 2021, para corregir la errata.

²⁹² En un 50%, si así lo decide el Ayuntamiento afectado mediante acuerdo plenario (nuevo apartado 6 del art. 3 del Decreto ley 14/2020, incorporado por el Decreto ley 1/2022).

Se suma esta figura a la ya prevista por la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (Texto Refundido de 2021), como instrumento de ordenación territorial, de los “proyectos de inversiones estratégicas sostenibles”, de alcance más amplio y requisitos más exigentes, pero con la que en principio parece compatible²⁹³. Para esta última, y sin limitar en este caso la medida a las instalaciones de generación eléctrica a partir de fuentes renovables, la reforma incluye también la posibilidad de eximirlos de la necesidad de obtener las licencias municipales de obras y de actividad²⁹⁴.

Y, en segundo lugar, se crea la figura de los “proyectos de iniciativa pública municipal”, pensada tal vez ante todo para instalaciones de autoconsumo, que comporta una rebaja de los límites máximos de ocupación de suelo²⁹⁵.

7.7. ESPECIALIDADES DE LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS

Faltaba, como contrapartida a todas estas pacificadoras reformas sustantivas y procedimentales en el régimen de la autorización fotovoltaica integrada, alguna previsión sobre los incómodos acuerdos de suspensión del otorgamiento de licencias (municipales) adoptados por algunos Ayuntamientos bajo las condiciones iniciales.

Y, en efecto, el Decreto ley 1/2022 también incide en esta cuestión a través, de nuevo, de la incorporación a la ley valenciana de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (el Texto refundido de 2021) de una nueva disposición adicional (la séptima), aunque parte de la regulación que contiene tenga, como veremos, un carácter puramente transitorio²⁹⁶. Esta nueva disposición, de redacción descuidada y difícil inteligencia, tiene en esencia el siguiente contenido.

²⁹³ Sobre la figura de los “proyectos de inversiones estratégicas sostenibles” (introducida en la Ley 5/2014 de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje por la Ley 1/2019, en sustitución de las anteriores “actuaciones territoriales estratégicas”), vid., con detalle, J. ROSA MORENO (2020: 1079 y ss.).

²⁹⁴ Art. 65.3 del Texto Refundido de 2021, en la redacción dada al mismo por el Decreto ley 1/2022.

²⁹⁵ Nueva disposición adicional sexta del Decreto ley 14/2020, incorporada por el Decreto ley 1/2022.

²⁹⁶ Nueva disposición adicional séptima del Texto Refundido de 2021 (suspensión de licencias que afecte a instalaciones para la generación de energías renovables), incorporada por el Decreto ley 1/2022.

En primer lugar, sin modificar el régimen general de la suspensión del otorgamiento de licencias²⁹⁷, y a modo de régimen especial exclusivamente aplicable a los acuerdos de suspensión que tengan por objeto instalaciones para la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, se limita su posible alcance territorial en correspondencia con la ya comentada declaración *ex lege* como compatibles de todos los suelos no urbanizables comunes de muy baja, baja o moderada capacidad agrológica (y no incendiados). Así, concretamente, y a partir de ahora, la suspensión del otorgamiento de licencias para estos usos (en suelo no urbanizable común) sólo podrá referirse en principio a suelos de alta o muy alta capacidad agrológica. No obstante (como en el caso de los límites de ocupación), se contemplan algunas posibles excepciones que se dejan en manos de los Ayuntamientos (mediante acuerdo plenario y previo informe, es decir, de forma justificada), de modo que podrá extenderse también a suelos de capacidad agrológica moderada para los que se prevea establecer un “régimen de protección agrícola” y a entornos paisajísticos próximos a usos residenciales o de alto valor de relevancia local²⁹⁸.

En segundo lugar, estas previsiones de futuro se aplican también de manera retroactiva a los acuerdos de suspensión ya adoptados, obligando a los Ayuntamientos a revisar su alcance en concordancia con las nuevas reglas (más concretamente, a justificar la concurrencia de las referidas excepciones), en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022, bajo la amenaza en caso contrario de reducción del alcance de la suspensión estrictamente a los suelos de alta o muy alta capacidad agrológica, con levantamiento automático de la suspensión en todo lo demás²⁹⁹.

En tercer lugar, no se sabe muy bien si sólo con carácter transitorio o también pro futuro, aunque la referencia a un plazo de “tres meses” sin indicar el momento inicial de cómputo lleva a entender que se trata de nuevo de una medida pensada para las situaciones existentes, se obliga a los Ayuntamientos (que hayan acordado la suspensión) a iniciar la tramitación del procedimiento de modificación del planeamiento municipal en el referido plazo (que se contaría desde la entrada en vigor del Decreto ley 1/2022)³⁰⁰, bajo la amenaza nuevamente en caso contrario de levantamiento automático de la suspensión

²⁹⁷ Arts. 68 y 69 del Texto Refundido de 2021.

²⁹⁸ Apartado 1 de la referida disposición adicional séptima.

²⁹⁹ Apartado 2 de la disposición adicional séptima. Aunque literalmente se dice “desde la entrada en vigor de esta ley”, que podría entenderse como el Texto Refundido de 2021 en el que la disposición queda incluida, es obvio que se refiere al Decreto ley 1/2022 que la incorpora.

³⁰⁰ “En la forma prevista en el art. 51” del Texto Refundido de 2021, esto es, mediante la apertura de una consulta pública previa a la elaboración del borrador de nuevo plan o de revisión o modificación del anterior.

fuera del ámbito de los suelos de alta o muy alta capacidad agrológica³⁰¹. Se prevé también, no obstante, que los Ayuntamientos puedan solicitar la tramitación urgente de la modificación del planeamiento³⁰².

Por último, la más misteriosa de todas las previsiones de esta nueva Disposición adicional es aquella que, aparentemente y como excepción a todo lo anterior (aunque es difícil asegurar nada), pone en manos de la Conselleria competente en materia de urbanismo la facultad de acordar por sí misma la suspensión del otorgamiento de licencias municipales, bien que a instancia del Ayuntamiento interesado, sin sujeción a ninguna (o prácticamente ninguna) de las restricciones anteriores (por “razones de interés general”), con vuelta (salvo por la competencia) al régimen ordinario de este tipo de suspensión³⁰³.

7.8. CENTRALES DE COMPETENCIA SUSTANTIVA ESTATAL

Como muestra de gratitud por las oportunidades abiertas por el Real Decreto-ley 6/2022 (o tal vez para evitar agravios comparativos), el Decreto ley valenciano 1/2022 exime, como ya se anticipó y mediante la introducción de un nuevo art. 3 bis en el Decreto ley 14/2020, a los proyectos de centrales fotovoltaicas de competencia sustantiva estatal (más de 50 MW de potencia) de la necesidad de obtener la hasta ahora preceptiva (para dichas instalaciones) “declaración de interés comunitario” (DIC), bajo la sola condición de acreditar la “compatibilidad urbanística” (se supone que a través del informe urbanístico previo de competencia municipal) y la “disponibilidad íntegra del suelo” en el que vayan a ser emplazadas las instalaciones, aunque manteniendo, eso sí, la obligación de pago del canon por uso y aprovechamiento de suelo no urbanizable propio de aquella figura cuando se obtenga la licencia urbanística³⁰⁴.

De todas formas, la liviandad de esas condiciones, que se transforma ahora en un evidente agravio comparativo para los proyectos de competencia sustantiva autonómica (que han de obtener, recordemos, la autorización de implantación en suelo no urbanizable), unida a su propio enunciado (“compatibilidad urbanística” y “disponibilidad íntegra del suelo”), pone tal vez de manifiesto

³⁰¹ Apartado 4 de la disposición adicional séptima.

³⁰² Apartado 5 de la disposición adicional séptima, con una redacción de nuevo defectuosa que invierte el orden de los conceptos (“Los ayuntamientos podrán solicitar por procedimiento de urgencia la modificación de planeamiento”).

³⁰³ Apartado 3 de la disposición adicional séptima.

³⁰⁴ Nuevo art. 3 bis (procedimiento para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable fotovoltaica de autorización estatal) del Decreto ley 14/2020, introducido por el Decreto ley 1/2022.

que se trata, como en el caso de tantas otras de las medidas contenidas en el Decreto ley 1/2022, de una regulación de carácter coyuntural, pensada más en atención a las situaciones existentes que con una vocación de futuro y permanencia.

Pero esta facilitación de la autorización de las centrales de competencia sustantiva estatal [significativamente incluida, como ya dijimos, dentro del Decreto ley 14/2020, pese a suponer la exención de una figura regulada en la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (Texto Refundido de 2021) como es la DIC], no es la única de las medidas del Decreto ley 1/2022 aplicable a las de competencia estatal. En efecto, lo serán también en principio todas aquellas que, sobre enmarcarse dentro de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, el legislador valenciano ha incluido deliberadamente en una norma de aplicación general como es el Texto Refundido de 2021, tengan un sentido facilitador o limitativo de la autorización de dichas instalaciones. Así, los porcentajes máximos de ocupación de suelo no urbanizable común a escala municipal, la declaración *ex lege* de compatibilidad de los suelos de esta clase de capacidad agrológica muy baja, baja o moderada y no incendiados, y también, por último, las limitaciones, que acabamos de examinar, a los acuerdos municipales de suspensión del otorgamiento de licencias (que, lógicamente, no distinguían entre instalaciones de una u otra competencia).

7.9. BALANCE: EL OLVIDO DE LOS SUELOS NO URBANIZABLES DE PROTECCIÓN ESPECIAL

El Decreto ley 1/2002 contiene, como hemos visto, un amplio e importante conjunto de medidas dirigidas a impulsar la autorización y puesta en funcionamiento de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, fundamentalmente de competencia sustantiva autonómica, pero también estatal, que combinan la simplificación del procedimiento de la autorización fotovoltaica integrada creado por el Decreto ley 14/2020 (sobre todo, pero no exclusivamente, mediante el aprovechamiento de las facilidades en materia de evaluación ambiental otorgadas por el Real Decreto-ley 6/2022) con la introducción de nuevos criterios territoriales sustantivos dirigidos a apaciguar los recelos provocados en no pocos municipios por la primera regulación de esta figura (ante todo, el establecimiento de límites máximos de ocupación de suelo no urbanizable común).

Se trata, pues, de una reforma inteligente y, en este segundo orden de cosas, desde luego necesaria, aunque de redacción muchas veces descuidada y puramente coyuntural. En poco tiempo se verá si es suficiente y tiene el éxito

esperado, como también posiblemente afloren problemas aquí no considerados, como las posibles consecuencias indemnizatorias para con proyectos de obligado descarte con los nuevos criterios de ordenación.

No vamos a entrar en estas cuestiones de prospectiva, pero sí quiero llamar la atención sobre un extremo que tal vez cause también algunos problemas, y que no es otro el olvido por parte del legislador valenciano en extremos importantes de la reforma del suelo no urbanizable de protección especial.

En efecto, en relación con no pocas de las medidas previstas, la reforma limita su ámbito de aplicación al “suelo no urbanizable común”, pudiendo generar la falsa impresión de que esta categoría es la única apta para la implantación de centrales fotovoltaica en suelo no urbanizable.

Pero no es así. Como vimos en su momento, el Decreto ley 14/2020, en preceptos que no han sido objeto de modificación, toma en consideración en principio como suelo apto para el otorgamiento de la autorización fotovoltaica integrada todo el suelo no urbanizable (común y de protección especial), utilizando criterios de ordenación que no dependen de las distinciones trazadas por el planeamiento urbanístico vigente a la fecha de su entrada en vigor (o del nuevo Decreto ley) entre suelo no urbanizable común y de protección especial³⁰⁵. Es decir, la simple calificación urbanística de ciertos suelos no urbanizables como de protección especial (agrícola, paisajística, forestal, etc.) no los pone necesariamente a resguardo del otorgamiento de dicha autorización. Y, por otro lado, el “suelo no urbanizable común”, al que tantas veces hace referencia la reforma, se sigue delimitando por el Decreto ley 14/2020, en precepto tampoco modificado, como el “considerado como tal en el planeamiento vigente”³⁰⁶.

Así las cosas, cuando la reforma limita la ocupación del “suelo no urbanizable común” a determinados porcentajes, podría interpretarse que la del “suelo no urbanizable de protección especial” es ilimitada, lo que sería un contrasentido. Y, en relación con otras medidas, aunque con consecuencias menos graves, la referencia exclusiva al “suelo no urbanizable común” tampoco parece siempre justificada (declaración *ex lege* de compatibilidad, reversibilidad de las instalaciones, suspensión del otorgamiento de licencias y proyectos energéticos prioritarios).

³⁰⁵ Baste recordar, a este respecto, el art. 19.1 del Decreto ley 14/2020, que limita la incompatibilidad urbanística de las instalaciones a las zonas del suelo no urbanizable (sea común o de especial protección) en que el planeamiento expresamente lo prohíba.

³⁰⁶ Art. 18 del Decreto ley 14/2020.

8. CONCLUSIONES

1. Algunas Comunidades Autónomas han adoptado en los últimos años disposiciones para facilitar la implantación de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable en sus respectivos territorios. Así lo ha hecho también la Comunidad Valenciana, por medio del Decreto ley 14/2020, de 7 de agosto, con la creación de un nuevo procedimiento integrado para la autorización de las de competencia autonómica (hasta 50 MW de potencia) que aúna en un solo procedimiento y una única resolución (la que hemos llamado “autorización fotovoltaica integrada”) todas las intervenciones necesarias por motivos sustantivos, ambientales y de ordenación territorial, fijando al mismo tiempo las condiciones, sustancialmente regladas, para el otorgamiento de la autorización de tipo territorial (la “autorización de implantación en suelo no urbanizable”), a la manera de un plan de acción territorial sectorial.

2. La elección del emplazamiento de las nuevas centrales fotovoltaicas está condicionada por numerosos factores, entre ellos, la cercanía a los “nudos” de la red, con el fin de minimizar el coste y el impacto de las instalaciones de evacuación. Esto ha hecho que las solicitudes de autorización (o del previo informe municipal de compatibilidad urbanística) se concentren en los municipios de ciertas comarcas (uno de ellos, por ejemplo, Villena), causando la natural preocupación de sus poblaciones ante la perspectiva de ver transformados sustancialmente sus paisajes y actividades rurales tradicionales, sin compensaciones del gusto de todos.

3. Por toda España y también en la Comunidad Valenciana han surgido protestas de colectivos ciudadanos y asociaciones ecologistas. También algunos Ayuntamientos han recurrido para frenar temporalmente la autorización de estas instalaciones a la clásica técnica de la suspensión del otorgamiento de licencias (municipales) durante la tramitación de las revisiones o modificaciones del planeamiento urbanístico. Su utilidad directa es muy relativa por la limitada duración de la suspensión en comparación con la de los complejos procedimientos de revisión o modificación de los planes generales, aunque puede tener una influencia indirecta sobre el desenlace de los procedimientos de “autorización fotovoltaica integrada” y/o derivar la atención de los inversores hacia otros emplazamientos alternativos. En cualquier caso, las modificaciones que hay que introducir en el planeamiento municipal para impedir la acumulación excesiva de este tipo de instalaciones requieren aprobación autonómica por afectar a la “ordenación estructural”, que incluye el régimen del suelo no urbanizable, y dependen por tanto de la orientación de la

política territorial autonómica sobre esta cuestión, hasta la fecha plasmada en el Decreto ley 14/2020.

4. Sea como fuere, es decir, por unas u otras razones, lo bien cierto es que la aplicación del Decreto ley valenciano 14/2020, de 7 de agosto, de medidas para *acelerar* la implantación de centrales fotovoltaicas en suelo no urbanizable, no ha sido un éxito hasta el momento. Estando ya en vigor desde agosto de 2020, y habiéndose recibido desde entonces numerosas solicitudes de “autorización fotovoltaica integrada”, no pocas sometidas ya a información pública, a día de hoy (junio de 2022), es decir, pasados ya prácticamente dos años, todavía no consta el otorgamiento de ninguna.

5. Para poner remedio a esta situación de parálisis, el legislador valenciano, de nuevo por la vía de urgencia (Decreto ley 1/2022, de 22 de abril), ha llevado a cabo una profunda reforma de la “autorización fotovoltaica integrada”, que afecta no sólo a cuestiones de procedimiento [mediante la creación de un procedimiento especial o simplificado que aprovecha las facilidades ofrecidas por el legislador estatal (Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de abril) en relación con la evaluación ambiental de los proyectos], sino que supone también un cambio de orientación en la política territorial valenciana sobre centrales fotovoltaicas para favorecer su aceptación a escala local, y que incluye como medida estelar el establecimiento de un límite máximo de ocupación por esta clase de instalaciones del suelo no urbanizable común de cada municipio, cifrado en principio en el 3%. Tiempo habrá para valorar la efectividad de estas medidas.

9. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO MAS, M^a José. Los sistemas de apoyo a las energías renovables basados en certificados verdes en la Unión Europea. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, n. 31, 2015, pp. 77-129.

- El régimen de apoyo a las energías renovables tras la Ley 24/2013, del sector eléctrico. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.). *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 279-359.

- La simplificación procedimental en el paquete de invierno y su proyección sobre la autorización de instalaciones eléctricas: impacto sobre la normativa española. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.);

ALONSO MAS, M.J. (Dir.). *Regulación del sector eléctrico y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 17-90.

BACIGALUPO SAGGESE, Mariano. La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de energías renovables. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals (REAF)*, n. 10, 2010, pp. 286-329.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. Las autorizaciones para la construcción y puesta en funcionamiento en Andalucía de instalaciones de energías con fuentes renovables. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 78, 2010, pp. 13-52.

BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. El acceso y conexión a la red de las energías renovables. *Revista de Derecho administrativo VLEX*, n. 3, 2020, pp. 150-177.

- Instalaciones de energías renovables. El reto de la unificación y simplificación de los procedimientos. En: VALENCIA MARTÍN, G. (Dir.); ROSA MORENO, J. (Dir.). *La transformación renovable del modelo energético*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 383-426.

- La nueva regulación de acceso y conexión a la red eléctrica de las energías renovables. En: VALENCIA MARTÍN, G. (Dir.); ROSA MORENO, J. (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 439-509.

BLASCO HEDO, Eva (Coord.); MORA RUIZ, Manuela (Coord.). Número especial dedicado al Seminario de Investigación 20 años de la prevención y el control integrados de la contaminación. Balance y perspectivas. *Actualidad jurídica ambiental*, n. 88/2, 2019, 230 pp. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_03_Recopilatorio_88-2_AJA_Marzo-especial.pdf (Fecha de último acceso 27-09-2022).

DE DIEGO RECA, Luis Miguel. *La suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2017, 543 pp.

DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Tomás. Riesgo regulatorio y contractualización de la regulación por operadores

y poderes públicos. En: AAVV. *Riesgo regulatorio en las energías renovables II*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2016, pp. 27-77.

DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José (Coord.); IVARS BAÑULS, José Antonio (Coord.). *Comentarios a la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, 1310 pp.

DURÁ ALEMAÑ, Carlos Javier. Decreto-Ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 104, 2020, pp. 162-172. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/legislacion-al-dia-comunidad-valenciana-energias-renovables/> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

FERNÁNDEZ-ESPINAR MUÑOZ, Carlos. Comentario al 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. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 103, 2020, pp. 99-127. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-legislativo-comentario-al-real-decreto-ley-23-2020-de-23-de-junio-por-el-que-se-aprueban-medidas-en-materia-de-energia-y-en-otros-ambitos-para-la-reactivacion-economica/> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

GARCÍA DE LEONARDO TOBARRA, Eduardo. Declaración de interés comunitario. En: DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. (Coord.); IVARS BAÑULS, J.A. (Coord.). *Comentarios a la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana (Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2016, pp. 1063-1096.

GARRIDO, Santiago; ANTÓN, David. El nuevo procedimiento de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, 29 de enero 2021. Disponible en: <https://www.hoganlovells.com/~media/spanish-content/pdf-and-publications/2021/hl-legal-flash-acceso-y-conexin.pdf?la=es-es> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

GIELEN, Eric; ALMENAR MUÑOZ, Mercedes; PALENCIA JIMÉNEZ, José Sergio. Disparidad territorial en la implantación de la energía solar en España. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.); ALONSO MAS, M.J.

(Dir.). *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 91-122.

GREGORI MARÍ, Francisco. *El régimen urbanístico del suelo rural en la Comunidad Valenciana*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, 790 pp.

GUIJARRO GONZÁLEZ, Elisabet. Las energías renovables en la reforma de la ley valenciana 5/2004, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (LOTUP). *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 92, 2019, pp. 29-57. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/articulo-doctrinal-las-energias-renovables-en-la-reforma-de-la-ley-valenciana-52004-de-ordenacion-del-territorio-urbanismo-y-paisaje-lotup/> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

LEIVA LÓPEZ, Alejandro D. El acceso de terceros a las redes de electricidad. Un nuevo horizonte para productores y autoconsumidores. *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 102, 2018, pp. 357-394.

- Transición energética y energías renovables. En especial: el nuevo régimen económico de energías renovables (REER). *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 57, 2021, 43 pp.

LOZANO CUTANDA, Blanca. Real Decreto-ley 6/2022: el nuevo procedimiento de determinación de afección ambiental aplicable a determinados proyectos de energías renovables, *Actualidad jurídica ambiental*, n. 123, 2022, pp. 55-66. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/comentario-de-legislacion-real-decreto-ley-6-2022-el-nuevo-procedimiento-de-determinacion-de-afeccion-ambiental-aplicable-a-determinados-proyectos-de-energias-renovables/> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

NARBÓN FERNÁNDEZ, Julia. Problemas competenciales en el sector de las energías renovables. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.). *La regulación de las energías renovables a la luz del Derecho de la Unión Europea*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2017, pp. 43-96.

- Luces y sombras del acceso y la conexión a las redes de transporte y distribución. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.); ALONSO MAS, M.J. (Dir.). *Regulación del sector eléctrico y transición energética*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 141-217.

PALOMAR OLMEDA, Alberto (Dir.); TEROL GÓMEZ, Ramón (Dir.). *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Cizur Menor (Navarra)*: Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 443 pp.

PORTILLO PASQUAL DEL RIQUELME, Luis; JIMÉNEZ-LANDI USUNÁRIZ, Pilar; Asociación Salvemos los Campos. *La devastadora invasión de los grandes <<parques>> solares fotovoltaicos (PSFV) y las protestas de agricultores, ganaderos, ecologistas, sindicatos, científicos y vecinos (La batalla de Méntrida y de otros muchos pueblos de España)*, 2021.

ROMERO ALOY, M^a Jesús. *Las energías eólica y fotovoltaica y su inserción en el territorio*. En: REVUELTA PÉREZ, I. (Dir.); ALONSO MAS, M.J. (Dir.). *La regulación de la energía limpia ante la emergencia climática*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2020, pp. 57-89.

ROSA MORENO, Juan. *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*. Madrid: Trivium, 1993, 364 pp.

- Comunitat Valenciana: sostenibilidad territorial, transición energética y economía circular. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. (Coords.) et al. *Observatorio de Políticas Ambientales 2020*. Madrid: Ciemat, 2020, pp. 1076-1096. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2020/08/2020_OPAM.pdf#page=1078 (Fecha de último acceso 27-09-2022).

- Comunitat Valenciana: Impulso a la generación eléctrica limpia. En: GARCÍA ÁLVAREZ, G. (Coords.) et al. *Observatorio de Políticas Ambientales 2021*. Madrid: Ciemat, 2021, pp. 1214-1237. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2021/09/2021-OPAM-Final.pdf#page=1214> (Fecha de último acceso 27-09-2022).

- Algunas claves jurídicas de la transición energética renovable. En: ROSA MORENO, Juan (Dir.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 43-130.

- Objetivos y planificación de la transición energética y adaptación climática. En: PALOMAR OLMEDA, A. (Dir.); TEROL GÓMEZ, R.

(Dir.), *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética. Cizur Menor (Navarra)*: Thomson Reuters Aranzadi, 2021, pp. 73-124.

ROSA MORENO, Juan (Dir.); VALENCIA MARTÍN, Germán (Dir.). *Derecho y energías renovables*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2021, 1334 pp.

RUIZ OLMO, Irene. *La regulación de las energías renovables: la electricidad fotovoltaica*. Madrid: Tecnos, 2021, 351 pp.

SANZ RUBIALES, Íñigo. *El procedimiento de evaluación de impacto ambiental a través de sus documentos (algunas reflexiones desde el Derecho administrativo)*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2021, 298 pp.

VALENCIA MARTÍN, Germán. Los desarrollos legislativos autonómicos en materia de prevención y control integrados de la Contaminación (AAI). *Actualidad jurídica ambiental*, n. 88/2, 2019, pp. 121-146. Disponible en: https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2019_03_Recopilatorio_88-2_AJA_Marzo-especial.pdf#page=121 (Fecha de último acceso 27-09-2022).

VALENCIA MARTÍN, Germán (Dir.); ROSA MORENO, Juan (Dir.). *La transformación renovable del modelo energético*. Cizur Menor (Navarra): Thomson Reuters Aranzadi, 2020, 572 pp.