

<b>DENUNCIA</b>
<b>Código expediente: 2022-DEN-245</b>
<b>Objeto de la denuncia:</b>
Denuncia sobre la tramitación de los expedientes de autorización de proyectos de energías renovables
<b>Naturaleza de la actuación:</b>
Investigación e informe
<b>Fecha de remisión del informe.</b>
20 de marzo de 2023
<b>Resultados de la actuación:</b>
<p>La investigación tiene su origen en un escrito en el que se denuncia que existe una paralización injustificada de los expedientes de autorización de proyectos de energías renovables por inacción de la Generalitat.</p> <p>Dicha paralización podría implicar la caducidad de los permisos de acceso ligados a dichos proyectos, si no se cumplían los diferentes hitos o trámites administrativos en los plazos establecidos por el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, que aprueba medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. A su vez, dicha caducidad podría poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030 (PNIEC).</p> <p>Los titulares de los permisos de acceso para instalaciones de generación de energía eléctrica, concedidos desde el 1 de enero de 2018 hasta el del 25 de junio de 2020, deben acreditar el cumplimiento de los siguientes hitos administrativos en los plazos establecidos a contar desde el 25 de junio de 2020, fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley 23/2020 citado:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Hito 1: Solicitud de autorización administrativa presentada y admitida a trámite: 6 meses (Antes del 25 de diciembre de 2020).</li><li>- Hito 2: Obtención de la declaración de impacto ambiental (DIA) favorable: 31 meses (Antes del 25 de enero de 2023).</li><li>- Hito 3: Obtención de la autorización administrativa previa: 34 meses (Antes del 25 de abril de 2023).</li><li>- Hito 4: Obtención de la autorización administrativa de construcción: 37 meses (Antes del 25 de julio de 2023).</li><li>- Hito 5: Obtención de la autorización administrativa de explotación definitiva: 5 años (Antes del 25 de junio de 2025).</li></ul> <p>Respecto de los titulares de permisos de acceso otorgados desde el 25 de junio de 2020, deben cumplir dichos hitos administrativos computándose los plazos desde la fecha de obtención de los permisos de acceso.</p>

**Tras la investigación realizada se emitió el correspondiente informe en el que se formularon las siguientes conclusiones:**

**1.** Con carácter general, al analizar la normativa se observó que la caducidad legal de los permisos de conexión a redes se estableció, según el Preámbulo del Real Decreto-Ley 23/2020 citado, para “frenar la especulación en el sector” por parte de algunas empresas. Pero, el resultado de esta medida, indirectamente, ha sido el de generar situaciones de tensión en el sistema, dado el elevado número de proyectos que se presentaron en un corto espacio de tiempo para evitar su caducidad en diciembre de 2020; el sistema garantista de la normativa en materia de evaluación ambiental; los déficits de personal en las administraciones, sin menospreciar el impacto de la pandemia en las organizaciones.

Las tensiones también se producen porque los plazos para resolver los expedientes de autorización de los proyectos y los plazos para entender cumplidos los hitos en su tramitación tienen finalidades, días iniciales de cómputo y consecuencias diferentes, funcionando de forma independiente.

- En el primer caso, en la Comunitat Valenciana, si se supera el plazo de 10 meses desde la admisión a trámite de la solicitud de autorización, sin emitir resolución expresa sobre la misma, se produce el silencio administrativo con efectos desestimatorios de la solicitud a efectos de permitir al interesado la posibilidad de presentar un recurso, y ello sin perjuicio de la obligación de resolver de la administración.
- En el segundo caso, el transcurso de los plazos máximos indicados sin llegar a cumplir los hitos genera automáticamente la caducidad del permiso de acceso y conexión. Dicho plazo se inicia desde la obtención de dicho permiso de acceso y conexión.
- Ambos plazos operan sobre un mismo expediente, pero sin existir una conexión entre ellos, lo cual representa una disfunción:

Los plazos de los hitos administrativos no tienen en cuenta las vicisitudes de los expedientes, la mayor o menor complejidad de los proyectos, ni se suspenden cuando se suspenden los plazos para resolver. Además, el plazo del primer hito para los permisos obtenidos antes de la entrada en vigor del Real Decreto 23/2020 se inició con independencia de la fecha de solicitud de autorización, de hecho, hay algunos permisos cuyo hito 1 de admisión a trámite caducaba el 25 de diciembre de 2020 y las solicitudes se presentaron el mismo mes de diciembre de 2020.

**2.** Además, se ha comprobado que la situación descrita no afecta solo a la Generalitat, sino también a las demás comunidades autónomas y a la Administración General del Estado e incluso es una preocupación a nivel europeo, por las consecuencias derivadas de la guerra de Ucrania y la crisis energética. También hay que indicar que la situación de las comunidades ante el despliegue de las energías renovables no es homogénea, como tampoco lo son el tamaño, condiciones geográficas y usos del suelo, entre otros aspectos, en los diferentes territorios.

**3.** Respecto de los hechos particulares denunciados, tras la investigación realizada, no se aprecia que haya existido una inacción deliberada, ni conductas arbitrarias de las consellerías relacionadas en la gestión de dichas autorizaciones con el objetivo de paralizar la tramitación de los proyectos de instalación de energías renovables.

Incluso se ha constatado que desde los diferentes departamentos de la Generalitat que participan en la tramitación del procedimiento integrado y también desde otras administraciones competentes como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) se han establecido planteamientos y soluciones para evitar dicha caducidad. Incluso se aprobó el Real Decreto-Ley 29/2021, de 21 de diciembre ampliando la duración de los plazos para cumplir los hitos intermedios por petición de todas las Comunidades Autónomas.

**4.** Respecto de la dilatada duración de la tramitación de los expedientes no se han evidenciado actitudes deliberadas por extenderlas en el tiempo por los departamentos de la Generalitat, sino un cúmulo de causas que han influido en dicha duración, destacando:

- a) El elevado número de solicitudes presentadas, fundamentalmente en el último cuatrimestre de 2020 para evitar su caducidad el 25 de diciembre de 2020 (constan 199 expedientes iniciados por solicitudes presentadas en el último cuatrimestre de 2020, de los que 78 se presentaron en diciembre de 2020, 99 expedientes iniciados en 2021, 183 expedientes en 2022 y 12 en 2023 a la fecha del informe).
- b) La falta de una planificación territorial a nivel autonómico para la implantación de las centrales fotovoltaicas.
- c) El cumplimiento de la normativa en la gestión del procedimiento integrado que garantiza que todos los valores e intereses afectados puedan ser analizados. El órgano competente en materia de territorio y paisaje a través de sus sucesivos informes condicionados y requerimientos ha tratado de encauzar algunos proyectos a los requerimientos y condicionantes normativos para garantizar un uso racional del suelo. Esta forma de proceder, si bien ha influido en la duración de la tramitación, ha permitido disminuir el número de expedientes con informe final desfavorable.
- d) La normativa de urgencia aprobada ha originado dudas y diferentes interpretaciones sobre el alcance, condicionantes, requisitos y limitaciones establecidas, que han influido en la duración de la tramitación.
- e) La falta de suficiente personal técnico, en particular de administración especial, en el órgano sustantivo ante el gran aumento del número de solicitudes de autorización de instalaciones de producción de energía de origen renovable presentadas en el último trimestre de 2020, unido al exponencial incremento de carga de trabajo ocasionado por la tramitación de las declaraciones responsables de instalaciones de autoconsumo y que son gestionadas por el mismo personal.
- f) La premura en el desarrollo de la nueva aplicación de gestión ha supuesto una carga de trabajo para realizar el control y seguimiento de los expedientes por parte de todas las unidades y órganos implicados en la tramitación. De este modo, aunque el procedimiento integra la tramitación de los distintos órganos implicados, la herramienta informática no materializa dicha integración.
- g) Respecto a expedientes particulares, se ha observado que la declaración de utilidad pública de algunas instalaciones/líneas de evacuación ha sido motivo de retraso en la tramitación por la carga de trabajo en la gestión del elevado número de alegaciones. También se ha apreciado que hay demoras en las emisiones de informes de otras Administraciones diferentes a la Generalitat.

5. Respecto de la cifra de 350 expedientes pendientes de certificación por parte de la Generalitat que, según la denuncia, “se juegan su futuro” muchos de ellos el 25 de enero de 2023, tras la actividad investigadora realizada se concluye que:

- a) El número de expedientes cuyo hito 2 venció el 25 de enero de 2023 se ha informado es de 107, de los cuales 33 estaban pendientes por no haber obtenido la DIA favorable o el Informe de Determinación de Afección Ambiental favorable antes del 25 enero de 2023. Y ello sin perjuicio de que a esos 33 expedientes se les pueda aplicar la interpretación que considera en plazo la comunicación de la DIA antes del 25 de febrero de 2023 para evitar la caducidad de los permisos. Por otra parte, la Generalitat ha manifestado que no va a ejecutar ningún aval.
- b) De la información analizada, se observa que la Generalitat Valenciana, al igual que otras autonomías y el Ministerio, aceleró en la tramitación de los expedientes cuyo hito 2 debía alcanzarse antes del 25 de enero de 2023 (durante el mes de enero se emitieron 17 DIA, de las cuales 7 lo fueron en los dos últimos días)
- c) Respecto de los siguientes hitos, hay que tener en cuenta que durante el 2023 habrá otros expedientes, en función de cuando se obtuvieron los permisos de acceso, que también finalizará su plazo para superar el hito 2 (obtención de una DIA favorable). Y además, durante 2023, deberán alcanzar el hito 3 (obtención de la autorización administrativa previa) un gran número de expedientes (aproximadamente 200 expedientes antes del 25 de abril de 2023 y 48 expediente durante el resto de 2023)
- d) En relación con este hito 3, hay que señalar que la mayoría de las DIA favorables tienen condiciones de obligado cumplimiento para obtener el resto de las autorizaciones administrativas, así como medidas correctoras y compensatorias para minimizar los impactos ambientales.

**Como conclusión final** se indica que la dilatada duración de los procedimientos trae su origen del número de solicitudes de autorización que, disponiendo de permisos de acceso anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto Ley 23/2020 y para evitar su caducidad legal, fueron presentadas por los promotores en un corto plazo de tiempo, muchas veces con documentación incompleta o con deficiencias. Esta situación se produjo en un momento en que las administraciones, tras salir de las fases más críticas de los estados de alarma originados por la pandemia, no contaban con medios personales suficientes ni herramientas de gestión ágiles.

Además, todo ello se debía realizar aplicando una normativa dictada de urgencia, que en algunos de sus aspectos no era suficientemente clara, y un procedimiento integrado en el que se valoran y equilibran los intereses, bienes y valores afectados en la autorización de este tipo de proyectos con el fin de garantizar un uso racional del suelo y una transición energética sostenible.

Todo ello sin perjuicio de que la valoración de este equilibrio se pueda ver afectada, de modo transitorio, por el Reglamento (UE) 2022/2577, del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables desde su entrada en vigor.

**A la vista de las conclusiones obtenidas se realizan las siguientes recomendaciones:**

**1.** Para conseguir una mayor seguridad jurídica, se reiteran las recomendaciones efectuadas en los informes de la Abogacía de la Generalitat relativas a:

- “La aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial de modo tal que se incorporen las directrices necesarias en materia de instalación de centrales fotovoltaicas y se elaboren, con todos los trámites y garantías procedimentales previstas en la legislación, los planes de ordenación territorial necesarios para ello.

- La modificación de la normativa autonómica, en particular, del tenor literal del artículo 10 bis del Decreto Legislativo 1/2021 de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, para que se especifique su ámbito de aplicación y el anexo III del Decreto Ley 14/2020 para prever la exigencia del estudio de integración paisajística entre la documentación a presentar.”

**2.** Se debería dar prioridad a dotar de suficientes recursos humanos a los órganos y unidades que participan en la tramitación del procedimiento integrado, en particular, al órgano sustantivo encargado de impulsar la tramitación y respecto de los perfiles de administración especial.

**3.** Se considera que sería necesario acometer mejoras en la aplicación informática que permitieran hacer el seguimiento y control de los expedientes y la explotación estadística. Del mismo modo, se recomienda que se estandarice la nomenclatura de la documentación que se comparte con las diferentes unidades.

**4.** Se recomienda que el informe previsto, en el artículo 25 del Decreto Ley 14/2020, en materia de ordenación del territorio y paisaje sea suscrito por la persona titular del órgano competente en estas materias.

**5.** Dado que en el sector de la energía existe un amplio abanico de grupos de interés, se deberían tener en cuenta las medidas establecidas en la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, de la Generalitat, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana y el Decreto 172/2021, de 15 de octubre, del Consell que lo desarrolla, para garantizar una participación transparente y plural que permita el desarrollo de una administración colaborativa como parte de la noción de buen gobierno, en particular, la inscripción de los grupos de interés y la anotación de sus actividades de influencia en el Registro de la Generalitat de Grupos de Interés (REGIA).

**6.** Vista la similitud de problemas existentes en casi todas las comunidades, se considera que se deberían estudiar medidas en la conferencia sectorial de energía como foro institucional que sirve de marco común para el desarrollo del principio de cooperación entre administraciones.