

AEPIBAL

**ALEGACIONES AL TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DEL:
“DECRETO.../2025, DE...DE PRIMERA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO DE
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS
APROBADO POR DECRETO 63/2022, DE 21 DE OCTUBRE”**

11 DE FEBRERO DE 2024



AEPIBAL

ATT Secretaría de la Comisión de Urbanismo
y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA)

D. José Antonio Cullía de la Maza

Asociación Española de Pilas,
Baterías y Almacenamiento **(AEPIBAL)**

Madrid, 11 de febrero de 2025

Estimado Sr.

En relación a las alegaciones que a continuación se exponen, no quisiera dejar pasar la oportunidad de transmitir algunas reflexiones que hoy guían nuestra actividad profesional.

En primer lugar, es sorprendente la poca sensibilidad que los órganos reguladores en esta materia muestran ante materias calificadas como de Interés Público Superior por aquellos organismos que hoy, y en el futuro inmediato, van a marcar nuestro marco normativo general. No es este un concepto baladí y debería por lo menos abrir un debate franco y profesional en torno a cómo integrar dichas materias en nuestro ordenamiento jurídico local y no, como se pretende hacer, dar la espalda a dichas materias, que si han sido calificadas de interés general es por algo, y ese algo se llama la defensa de la devastadora acción que genera ya, y generará más en el futuro, el cambio climático.

En segundo lugar, es igualmente sorprendente y, en gran medida, inadmisibles que las posiciones defendidas en sus propuestas normativas se alimenten de visiones acientíficas sin ni siquiera abrir, proponer o encauzar las necesarias discusiones a través de debates sólidos, científicos y consistentes, lo que a buen seguro permitiría a todas las partes implicadas encontrar soluciones conjuntas y consensuadas que zanjaran de una vez y para siempre una discusión que hoy está presidida por la más absoluta falta de rigor.

Y finalmente, más asombra aún que los adalides de esta visión procedan precisamente de ángulos políticos a los que se les presume un compromiso social global y planetario, en defensa de una nueva configuración y uso de nuestros recursos energéticos que, desde la madurez tecnológica, permita afrontar el curso del tiempo en mejores circunstancias que las que nos encontramos ahora.

Desde AEPIBAL siempre hemos defendido la necesidad de dar voz a los territorios y siempre defenderemos el diálogo para encontrar soluciones entre todos los implicados, y esperamos que en este sentido reconsideren su posición y podamos los próximos meses pasar esta confusa página para disfrutar del éxito de haber encontrado las mejores soluciones para el desarrollo del almacenamiento en el Principado

Siempre a su disposición

Atentamente

Luis Marquina

Presidente de AEPIBAL



AEPIBAL

ALEGACIONES AEPIBAL

PREVIO.- REMISIÓN A LAS ALEGACIONES REALIZADAS POR AEPIBAL EN FECHA 9 DE SEPTIEMBRE DE 2024.

Debemos comenzar remitiéndonos, en todo lo aquí no expresado, a las alegaciones realizadas en fecha 8 de septiembre de 2024 en el marco de la Consulta Pública Previa, las cuales se adjuntan como **documento número 1** al presente escrito.

En todo caso, nuestra Asociación se ve obligada a insistir en algunas de las vulneraciones denunciadas en dicho escrito, las cuales no se han tenido en cuenta ni respondido en la documentación sometida a trámite de audiencia.

En especial, interesa resaltar los motivos por los que firmemente nos oponemos a la motivación última de la modificación normativa que se somete a información pública, y que no es otra que contar con la habilitación normativa que permita acordar la suspensión de la tramitación urbanística de todo proyecto de almacenamiento de energía eléctrica que se proyecte ubicar en suelo no urbanizable.

Como expondremos a continuación, tanto dicha motivación -esto es, la supuesta necesidad a que responde la modificación normativa pretendida- como la propia modificación normativa proyectada son contrarias a Derecho y, por ello, ésta última no puede ni debe ser aprobada en estos términos.

Por ello, esta Asociación no puede más que insistir en su oposición a la adopción por parte del Principado de Asturias de la presente modificación normativa y en particular al fin último al que responde la misma, advirtiendo que, en el caso de que se aprobase en los términos proyectados, se ejercerán todas las acciones ofrecidas por el ordenamiento jurídico en defensa de los intereses legítimos de los asociados de AEPIBAL.

PRIMERA.- LA MOTIVACIÓN PERSEGUIDA POR LA MODIFICACIÓN NORMATIVA CONTRAVIENE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS PROMOVIDAS Y APROBADAS A NIVEL COMUNITARIO, NACIONAL Y AUTONÓMICO

Tal y como pusimos de manifiesto en el trámite de Consulta Pública Previa, en opinión de esta Asociación, el proyecto normativo por su concreto objetivo -la posibilidad de acordar la suspensión de la tramitación urbanística del almacenamiento energético- no puede ser más intempestiva y absolutamente contraria a las políticas y estrategias promovidas y aprobadas por las instituciones comunitarias y nacionales.

Llama poderosamente la atención que en el contexto actual de crisis climática y energética, el Gobierno del Principado de Asturias siquiera proponga una **suspensión *sine die*** de la tramitación urbanística **de todos los proyectos de almacenamiento energético** mediante baterías en suelo no urbanizable, en tanto se analizan posibles criterios de ordenación a imponer a los proyectos de forma sobrevenida y, por lo que se ha anticipado, excesivamente restrictivos, carentes de rigor técnico y desproporcionados.

Sin perjuicio de lo que se expondrá a continuación respecto de **la absoluta ilegalidad de la modificación normativa proyectada**, lo cierto es que la misma supone el posicionamiento del Principado de Asturias en contra de los mandatos, políticas y estrategias que rigen el camino hacia la transición energética y la transición ecológica.



El almacenamiento de energía se configura como un elemento clave en el sistema energético español a los efectos de dotar al sistema de estabilidad, flexibilidad y, en definitiva, seguridad en el suministro de energía eléctrica, especialmente ante el gran despliegue de energía renovable no gestionable.

1 imprescindibles para poder garantizar la transición energética es el almacenamiento. En el medio plazo, estos sistemas, en particular los parques de baterías, redundarán en una reducción del coste de la energía, suavizando los picos de oferta y demanda y ayudando a diferir el coste de la ampliación y mejora de la red.

Son numerosas las declaraciones institucionales -tanto comunitarias como estatales- que reconocen la esencial función que presta el almacenamiento de energía para la seguridad y estabilidad del sistema eléctrico, siendo además un elemento fundamental para la integración de la creciente producción de energía renovable al dotarlo de flexibilidad. Por ello, es innegable el papel clave que el almacenamiento energético juega en la consecución de los objetivos de descarbonización planteados a nivel comunitario y estatal.

(I) A nivel comunitario

La Comisión Europea, en fecha 14 de marzo de 2023, dictó la Recomendación UE sobre el almacenamiento, cuyo considerando resulta esclarecedor sobre la importancia y carácter esencial de los servicios que presta esta tecnología, estableciendo lo siguiente:

*“(2) Dado que la producción y el uso de energía representan más del 75 % de las emisiones de gases de efecto invernadero de la Unión, la descarbonización del sistema energético es crucial para alcanzar esos objetivos. A fin de lograr los objetivos de la Unión en materia de clima y energía, el sistema energético está experimentando una profunda transformación caracterizada por la mejora de la eficiencia energética, por el despliegue masivo y rápido de generación variable de energía renovable, por la presencia de más actores, por sistemas más descentralizados, digitalizados e interconectados y por una mayor electrificación de la economía. **Una transformación del sistema como ésta requiere una mayor flexibilidad, entendida como la capacidad del sistema energético para adaptarse a las necesidades cambiantes de la red y gestionar la variabilidad y la incertidumbre de la demanda y la oferta en todos los horizontes temporales pertinentes. (...)***

(7) El almacenamiento de energía puede desempeñar un papel crucial en la descarbonización del sistema energético, contribuyendo a la integración del sistema y a la seguridad del suministro. Un sistema energético descarbonizado requerirá inversiones significativas en capacidad de almacenamiento de todo tipo. Las tecnologías de almacenamiento de energía pueden facilitar la electrificación de diferentes sectores económicos, en particular los edificios y el transporte. (...)

En atención a este papel crucial que se le atribuye al almacenamiento de energía, la Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de



2023 (Directiva RED III)¹, configura al almacenamiento como elemento necesario y consustancial al desarrollo de las energías renovables, y por ello introduce una **presunción de interés público superior** para este tipo de instalaciones -artículo 16 septies²: **“se presume que la planificación, la construcción y la explotación de (...) los activos de almacenamiento son de interés público superior y contribuyen a la salud y la seguridad públicas”**.-.

La propia Unión Europea, consciente de la necesidad de acelerar el despliegue del almacenamiento energético, indica expresamente en el artículo 15 de la Directiva de Renovables -relativo a los procedimientos, administrativos, reglamentos y códigos- que **“los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para garantizar que: (...) se instauren procedimientos de autorización simplificados y menos onerosos, incluido un procedimiento de notificación simple, para los equipos descentralizados, para la producción y el almacenamiento de energía procedente de fuentes renovables”**.

Es más, ya en la Recomendación (UE) 2022/822, de 18 de mayo de 2022, la Comisión Europea instó a los Estados Miembros a **“limitar al mínimo necesario las zonas de exclusión en las que no puedan desarrollarse las energías renovables”**³

3 Téngase en cuenta que, de acuerdo con la propia Recomendación (UE) 2022/822, **“A efectos de la presente Recomendación y de las orientaciones que la acompañan, se entiende que los proyectos de energías renovables abarcan las instalaciones de producción para la generación de energías renovables, tal como se definen en la Directiva sobre fuentes de energía renovables (entre otras, en forma de hidrógeno renovable), así como los activos necesarios para su conexión a la red y para el almacenamiento de la energía producida”**. .

Y no se puede perder de vista que la normativa comunitaria vincula a los Estados Miembros, de manera que no se puede desconocer las premisas de las que parten las instituciones comunitarias en el tratamiento que se debe dar a este tipo de instalaciones.

(II) A nivel estatal

La figura del almacenamiento se introdujo en nuestro ordenamiento jurídico por el 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 (**“RD-L 23/2020”**), en cuya Exposición de Motivos se destacó que **“la implantación masiva de generación renovable no gestionable y el cierre de las centrales térmicas están provocando una pérdida de gestionabilidad del sistema, lo que puede poner en riesgo la seguridad del**

¹ Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifican la Directiva (UE) 2018/2001, el Reglamento (UE) 2018/1999 y la Directiva 98/70/CE en lo que respecta a la promoción de la energía procedente de fuentes renovables.

² Previsión que ya se recogía en 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, cuya vigencia se ha prorrogado hasta el 30 de junio de 2025 y el cual es de aplicación directa, sin necesidad de transposición al ordenamiento jurídico nacional.



suministro. Por ello, debe introducirse urgentemente en la legislación la figura del almacenamiento”.

Más adelante, en la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley 6/2022, de 29 de marzo, nuevamente se puso de manifiesto la *“extraordinaria y urgente necesidad”* de incorporar *“modificaciones normativas que permitan dar cobertura jurídica a las instalaciones de almacenamiento (...)”*.

En consonancia con las políticas de energía y clima europeas citadas, a nivel nacional la Estrategia de Almacenamiento Energético, aprobada por el Consejo de Ministros el 9 de febrero de 2021, además de sintetizar la hoja de ruta a seguir por las distintas Administraciones Públicas para el desarrollo e implementación de esta relevante tecnología, identifica entre los distintos retos a los que se enfrenta el desarrollo del almacenamiento en España una necesaria simplificación de trámites y reducción de carga administrativa -medida 1.5-.

Por su parte, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 dibuja la trayectoria de transformación del sistema energético para los años 2030 a 2050, incluyendo la necesidad de almacenamiento diario, semanal y estacional para el período considerado.

Por su parte, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (“PNIEC”) 2021-2030, recientemente actualizado y aceptado por la Comisión Europea, ha revisado al alza los objetivos de despliegue de almacenamiento de energía eléctrica, destacando el papel crucial del almacenamiento de energía para gestionar energías renovables intermitentes.

(III) A nivel autonómico

El Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (“**ROTU**”) ha incorporado al ordenamiento autonómico una referencia expresa al almacenamiento de energía en su artículo 3, reconociendo su indubitada relevancia al incluirlo como parte del *“conjunto de sistemas o elementos vertebradores de estructuración del territorio”*.

Es así que, el interés social al que responde este tipo de actuaciones ya no sólo se extrae del marco normativo europeo, sino también de la idea planteada por el propio ROTU en sus disposiciones preliminares por las que se entienden como sistemas o elementos vertebradores de la estructuración del territorio de los que se refleja una clara utilidad pública y al interés social.

De esta manera, es evidente que tanto la normativa como los instrumentos estratégicos citados -comunitarios, estatales y autonómicos- ponen de manifiesto un indubitado reconocimiento del interés general que reviste el despliegue (urgente, además) del almacenamiento energético al objeto de permitir la consecución de la transición energética y de los ambiciosos objetivos de descarbonización, amen de la urgentemente necesaria independencia energética, hasta el punto de que se le ha reconocido expresamente por las instituciones comunitarias como de **interés público superior**.



A la vista de dicho reconocimiento, tanto las instituciones comunitarias como estatales exigen la aceleración de los procedimientos de autorización y la minimización de las zonas de exclusión en las que no se permita el despliegue de esta tecnología.

Pues bien, salta a la vista que esas directrices se ven diametralmente vulneradas y contrariadas por el objetivo perseguido por la modificación normativa que se somete a información pública, la cual pretende ni más ni menos que la absoluta paralización o prohibición temporal de la implantación de proyectos de almacenamiento energético en el suelo no urbanizable del Principado de Asturias.

Por ello, en el caso de que finalmente se aprobase la suspensión de la tramitación urbanística que se propone, el Principado de Asturias estaría posicionándose manifiestamente en contra de las directrices marcadas por las instituciones comunitarias y estatales, y, con ello, obstaculizando gravemente la consecución de los objetivos de transición energética y descarbonización de la economía.

SEGUNDA.- LA REGULACIÓN REGLAMENTARIA PRETENDIDA NO ENCUENTRA HABILITACIÓN LEGAL EN LO DISPUESTO EN EL TROTU. EL MISMO ÚNICAMENTE FACULTA A LOS AYUNTAMIENTOS PARA ADOPTAR ACUERDOS DE SUSPENSIÓN DE LICENCIAS.

Sin perjuicio de lo anterior, debemos detenernos en la propia modificación normativa proyectada. Concretamente, lo que se pretende es la modificación del artículo 51 del Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (“**ROTU**”) al objeto de introducir la posibilidad de que desde la Administración autonómica se acuerde la suspensión de licencias con anterioridad a la aprobación inicial del instrumento de ordenación territorial pertinente (propuesta de apartado 1 del art. 51).

Entendemos que dicha modificación es contraria a Derecho.

Ello, en tanto en cuanto el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo (“**TRLOTU**”) **no prevé la posibilidad de que se adopte la suspensión de licencias por ninguna otra Administración que no se trate de los Ayuntamientos.**

A este respecto indica el artículo 77 del TRLOTU, lo siguiente:

“Artículo 77. Suspensión del otorgamiento de licencias.

1. Los Ayuntamientos podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición en áreas concretas y, en su caso, para usos determinados, con el fin de estudiar la formulación o reforma de Planes Generales de Ordenación, Planes Parciales, Planes Especiales o Estudios de Detalle. Dicho acuerdo deberá publicarse en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, y, al menos, en uno de los diarios de mayor difusión en la Comunidad Autónoma.

2. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación urbanística enumerados en el apartado 1 de este artículo determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, debiéndose señalar expresamente las áreas afectadas por la suspensión. La suspensión de licencias no afectará a los proyectos que sean compatibles simultáneamente con la



ordenación urbanística en vigor y con la modificación que se pretende introducir siempre que ésta ya haya sido aprobada inicialmente.

3. La suspensión a que se refiere el apartado 1 se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de ese plazo el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente una vez transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el planeamiento o su reforma. Si la aprobación inicial se produce una vez transcurrido el plazo de un año, la suspensión derivada de esta aprobación inicial tendrá también la duración máxima de un año.

4. Si con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial no se hubiese suspendido el otorgamiento de licencias conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, la suspensión determinada por dicha aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años.

5. En cualquier caso, la suspensión finaliza con la aprobación definitiva del planeamiento.

6. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años con idéntica finalidad.

7. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales, si se comprueba que el proyecto para el que se solicitó la licencia se ajustaba al planeamiento vigente en el momento de la presentación de la solicitud, y no es compatible con el que resulte aplicable tras el levantamiento de la suspensión, sin perjuicio de otras responsabilidades a que hubiere lugar”.

Así, lo cierto es que no existe ningún tipo de base normativa o habilitación legal que faculte a la Administración autonómica para adoptar la suspensión de licencias que pretende. El TROTU es claro, únicamente los Ayuntamientos pueden adoptar la suspensión de licencias. **La literalidad de la norma no deja lugar a dudas.**

Cuando el TROTU ha querido permitir un desarrollo reglamentario así lo ha previsto expresamente en otros preceptos, estableciendo así una habilitación expresa para dicho desarrollo. Ello ratifica lo que estamos diciendo.

De este modo, la modificación pretendida añade un nuevo supuesto a una previsión ya ilegal en sí misma – el artículo 51 del ROTU –, innovando y aportando contenido – aún más – respecto de lo dispuesto por el TROTU **y por ello se excede e incurre en “ultra vires”.**

De acuerdo con el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“LPAC”) **los reglamentos tienen la función de desarrollar, no de innovar, que es lo aquí está sucediendo.**

A este respecto el **Tribunal Supremo**, entre otras, **en su Sentencia de 20 mayo de 2008**, ha dispuesto lo siguiente sobre la necesaria habilitación legal que ha de presidir el desarrollo reglamentario y el papel o función a la que ha de atender dicho desarrollo reglamentario:

*“suponiendo que toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que límite y condicione su ejercicio, **precisa una habilitación legal** -por todas, SSTC 49/1999, de 5 de abril, FJ 4 y 184/2003, de 23 de octubre FJ 6, a)-», precisando que no se excluye «que las Leyes «contengan remisiones a normas reglamentarias, **pero sí***



que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución a favor del legislador» (STC 83/1984, de 23 de julio, FJ 4, confirmado, por todos, en el FJ 14 de la STC 292/2000, de 30 de noviembre). Las habilitaciones o remisiones legales a la potestad reglamentaria deben, según nuestra doctrina allí expresada, **restringir el ejercicio de dicha potestad «a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley», criterio «contradicho con evidencia mediante cláusulas legales en virtud de las que se produce una verdadera deslegalización de la materia reservada, esto es, una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuáles son los fines ni objetivos que la reglamentación ha de perseguir»**.

De acuerdo con lo anterior:

- (i) Si el legislador autonómico asturiano no estableció ni la más mínima referencia a que la Administración autonómica tuviera la facultad de suspender licencias con ocasión de la tramitación de los pertinentes instrumentos de ordenación, es porque no lo considero necesario y con ello la modificación pretendida – al menos como desarrollo reglamentario del TROTU – es ilegal.
- (ii) Tampoco puede acogerse esa Administración a la Disposición Final 2ª del TROTU para intentar respaldar jurídicamente la pretensión modificada, por cuanto se trata de una previsión genérica. Y, en ningún caso, la habilitación de desarrollo reglamentario le permite al Gobierno de Asturias modificar la literalidad de lo previsto en el art. 71.

Nuestros Tribunales han subrayado la interpretación restrictiva que se debe realizar de los supuestos de suspensión de procedimientos administrativos, citando a estos efectos, por su claridad **la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de fecha 15 de noviembre de 2019**, en la que se razona lo siguiente con extractos de numerosos órganos judiciales:

“A) Sobre la suspensión acordada por el Decreto de O.T. 380/2014, de 23 de octubre de 2014 y su justificación.

Se trata, sin duda alguna, de una cuestión que antecede al examen de los demás asuntos que configuran el objeto de este proceso. La Jueza a quo declara la nulidad del referido decreto porque no hay base legal para suspender el otorgamiento de la licencia de segregación interesada. Desde luego, acierta cuando adopta esta decisión por cuanto la motivación que alega la Administración local recurrente y que se contiene en dicho acto administrativo no puede amparar la medida suspensiva del procedimiento. (...)

No resulta ocioso recordar, a este respecto, una conocida línea jurisprudencial que incide en el carácter tasado de los supuestos de suspensión fijados legalmente. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, de fecha 29 de junio de 2017, señala lo siguiente:

«Una jurisprudencia unánime tiene establecido que los supuestos de suspensión de la tramitación que contiene la Ley 30/1992 son tasados, y de aplicación restrictiva: la SAN de 23 de junio de 2015 (rec. 384/2014) indica en su fundamento de derecho tercero que “la suspensión, como excepción a la duración normalmente prevista, es una excepción que debe interpretarse y aplicarse de forma restrictiva”. Lo mismo en STS de 15 de febrero de



2013 (rec. 3378/2008). Si se pudiera suspender el plazo cada vez que se hace un trámite, cualquier trámite, los plazos de tramitación quedarían a la simple voluntad de la Administración, y los plazos de terminación de expedientes establecidos por la Ley no tendrían límite alguno» (la cursiva es añadida).

Y en idéntico sentido se pronuncia la reciente Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 26 de junio de 2019:

«(.) el propio legislador admite excepciones a la regla general de predeterminación normativa del plazo para el dictado de la resolución expresa del procedimiento, autorizando que, en los supuestos tasados legalmente previstos, pueda acordarse la suspensión o la interrupción, supuestos los aludidos en los que la posible demora, en consecuencia, no obedece ya a la desidia administrativa sino que viene propiciada por la necesidad de cumplimentar ciertos trámites imprescindibles para la resolución (formulación de requerimiento de subsanación de deficiencias y aportación de documentos u otros elementos de juicio necesario, iniciación de negociaciones, evacuación de consultas, obtención de informes o realización de pruebas técnicas a que hace mención el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aquí aplicable por razones temporales) o por la concurrencia de circunstancias excepcionales (número de solicitudes o de personas afectadas) justificativas de una ampliación del plazo, en los términos prevenidos en el artículo 42.6 de la Ley 30/1992» (la cursiva es añadida).

Es evidente, a la vista de lo que acaba de exponerse, que la nulidad del Decreto 380/2014, de 23 de octubre de 2014, declarada por la sentencia objeto de apelación, resulta de todo punto pertinente habida cuenta no solo -como se dijo- de que la fundamentación con la que la Administración trata de justificar **la medida adoptada carece de cobertura legal**, sino es que, además, esta Sala tampoco puede participar de la consecuencia que dicha parte extrae de la argumentación que se contiene en el acto administrativo impugnado (y anulado en la instancia)».

Por todo lo anterior, consideramos que, **de aprobarse la modificación pretendida, estaríamos ante una disposición reglamentaria ultra vires.**

TERCERA.- VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD, MATERIA CON RESERVA DE LEY.

Plenamente vinculado a lo anterior, no se puede soslayar que el Tribunal Supremo ha venido defendiendo que la suspensión de licencias urbanísticas supone una restricción de los derechos dominicales, constitucionalmente reconocidos en el artículo 33 de la Constitución Española (“CE”), derechos constitucionales cuya afección o incidencia se encuentra exclusivamente reservado a normas con rango de Ley (artículo 53.1 de la CE), rango del que una disposición reglamentaria como la que se pretende aprobar obviamente carece.

Así, el Tribunal Supremo desde épocas tempranas ha sostenido que “la regulación de la suspensión de licencias urbanísticas debe interpretarse de forma restrictiva y nunca extensivamente, al iniciar una limitación de los derechos de los particulares” (SSTS de 22 y 29 de enero de 1996 y de 24 de julio de 2014); razón por la cual la suspensión NO cabe fuera de los estrictos términos que le marca la Ley:

“Cuarto.- Antes de entrar en el fondo del asunto conviene delimitar la naturaleza de la suspensión de licencias. No se trata de una técnica dirigida hacia el planeamiento, sino más bien de una medida cautelar, que trata de evitar



situaciones urbanísticas contrarias a la nueva ordenación. **Restictiva de derechos**, (Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 1976 y 16 de junio de 1977; en sentido contrario la sentencia de dicho Tribunal de 7 de noviembre de 1988), **del derecho a edificar, por lo que supone una restricción de los derechos dominicales, constitucionalmente reconocidos en el artículo 33 de la Constitución, y en consecuencia ha de interpretarse restrictivamente**. Ello se traduce en una doble limitación del ámbito de la suspensión de licencias: a.- Territorial. Ha de limitarse a las áreas que expresamente se dicen afectadas. b.- Temporal. Ha de limitarse a un máximo de dos años, como veremos después, (sentencias del Tribunal Supremo de 18 y 31 de marzo de 1981). **Fuera de estos límites, los interesados tienen el derecho de pedir y la Administración la obligación de conocer las correspondientes licencias urbanísticas**. Finalmente es revisable jurisdiccionalmente la resolución por la que se acuerda la suspensión de licencias de ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, como tendremos ocasión de analizar posteriormente”. (STS de 19 de mayo de 1997).

Pues bien, respecto del amparo legal de la modificación normativa que se pretende aprobar, debemos indicar que:

- 1) A nivel estatal, el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana -Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre), únicamente contempla la posibilidad que “se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o intervención urbanística” en los “procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística” (art. 25.3); y, además, introduce el matiz de que la referida suspensión debe venir referida a “ámbitos”, esto es, no puede ser genérica.

Por lo tanto, el supuesto de suspensión que se pretende introducir en el art. 51 ROTU - con carácter previo a la aprobación inicial de un instrumento de ordenación y que pueda afectar a todo el Suelo No Urbanizable (“SNU”) del Principado de Asturias- NO encontraría amparo en la normativa legal estatal.

- 2) A nivel autonómico, como hemos visto en el artículo del TROTU antes transcrito, SÓLO se contempla el supuesto de suspensión de licencias por los Ayuntamientos y NO por la Comunidad Autónoma.

Por lo tanto, el supuesto de suspensión que se pretende introducir en esta modificación normativa TAMPOCO encuentra amparo en la normativa legal autonómica.

Así las cosas, de aprobarse esta modificación a través de un texto de carácter reglamentario, estaríamos ante una **disposición reglamentaria que infringe el principio de reserva de ley**.

CUARTA.- VULNERACIÓN DE LA AUTONOMÍA LOCAL

El artículo 25 de Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (“**Ley de las Bases del Régimen Local**”) establece la competencia municipal en materia de urbanismo. A este respecto, la garantía institucional del gobierno local está referida en nuestra Constitución a la exigencia de que la presencia en una determinada materia de intereses de las comunidades locales comporte la intervención de las entidades respectivas en la gestión administrativa de la materia de que se trate. El núcleo resistente al legislador ordinario radica, así, en la indisponibilidad por este del criterio constitucional



y de su consecuencia: la obligatoria intervención del Municipio en cuantas cuestiones afecte a un interés municipal.

Igualmente, nuestro Tribunal Constitucional, ha establecido que la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las Entidades Locales es uno de los elementos fundamentales del modelo de autonomía local configurado por la Ley, y por ello resulta obligado que la legislación que en el ejercicio de sus competencias dicten las Comunidades Autónomas, sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales, respete dicha exclusión, véase en este sentido, las Sentencias número 213/1988 y 259/1988.

La modificación pretendida **a través de una norma sin rango de ley** pretende no solo arrebatar una facultad que está prevista única y exclusivamente en el TROTU para los Ayuntamientos, sino que la misma responde o se articula al objeto de excluirlos del proceso decisorio en torno a la ordenación de las instalaciones de almacenamiento de energía en su propio territorio.

QUINTA.- QUIEBRA DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE LEGISLACIONES

Establece la nueva redacción propuesta del artículo 51.1 letra a) que:

“a) Cuando el acuerdo de suspensión se extienda, en su caso, a usos o áreas determinados, podrá entenderse que pueden resultar afectadas la instalación o ampliación de actividades y demás autorizaciones municipales conexas establecidas en la legislación sectorial”.

A este respecto, ha de ponerse manifiesto que dicha previsión en torno a la posibilidad de suspender autorizaciones ajenas al ámbito urbanístico supone una clara quiebra del principio de separación de legislaciones.

En este sentido, cabe traer a colación lo dispuesto por el **Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de Burgos, en su Sentencia 595/2006 de 30 noviembre de 2006**, en la que se afirma:

*“En este sentido la Sentencia de la sala Tercera del Tribunal Supremo de 22 de enero de 1996 señala **que la potestad de suspensión del otorgamiento de licencias, a ejercitar con motivo del estudio de la formación o modificación de un instrumento de planeamiento o con ocasión de la aprobación inicial del mismo, suspensiones facultativas la primera y automática la segunda, exclusivamente con referencia a las de parcelación de terrenos, de edificación y de demolición.***

De dicha sentencia se deduce que dicha facultad no puede extenderse a las licencias de actividad pues como hemos señalado la suspensión de licencias, como medida cautelar inspirada en los principios de igualdad y seguridad jurídicas, en cuanto introduce importantes limitaciones en las facultades dominicales, ha de ser interpretada restrictivamente, sin que las facultades de la Administración en este punto puedan extenderse a más de lo que la norma permite, de forma que aunque por efecto de la aprobación inicial del Plan, automáticamente se suspenda el otorgamiento de licencias de edificación, ello no significa que las licencias de actividad y de reestructuración puedan legítimamente quedar afectadas por el mismo automatismo, y aunque la licencia de actividad es presupuesto administrativo previo para el ejercicio de un uso (comercial, industrial, etc.) determinado y el Plan incide directamente en la regulación de los usos de establecimientos de concurrencia pública, las licencias de edificación requieren un tratamiento diferenciado de las de actividad”.



Es decir, el debate que se pueda plantear respecto de la compatibilidad o no del Proyecto con la ordenación territorial y urbanística **NO** puede impedir, obstaculizar ni limitar en modo alguno el otorgamiento de otras autorizaciones distintas a las urbanísticas.

La implantación de instalaciones de almacenamiento está afectada por un conjunto de competencias que son ejercidas por distintas Administraciones Públicas, la estatal, la autonómica, y la local. Y por esa misma razón, la Administración Autonómica con competencias exclusivas en materia de urbanismo, no puede invadir competencias, y materias que están reservadas a otras Administraciones Públicas, ya sea la local o la estatal en materia del sector eléctrico.

Esta conclusión responde a **la doctrina jurisprudencial sentada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocida como el principio de separación de legislaciones.**

En este sentido, debemos traer a colación las **Sentencias dictadas el 28 y 29 de octubre de 2021**, por medio de las cuales el Tribunal Supremo **confirmó la legalidad del otorgamiento de autorizaciones sectoriales eléctricas** a un proyecto de instalación eléctrica a pesar de que, según se denunciaba, el proyecto no cumplía la normativa urbanística para su implantación:

*“El artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, debe interpretarse en el sentido de que **la autorización administrativa referida a instalaciones e infraestructuras eléctricas deberá ser otorgada por la Autoridad Competente en materia de industria y energía cuando se acredite que el proyecto cumple con los requisitos establecidos en el apartado 4 del citado precepto legal, aunque su eficacia está supeditada a que el proyecto de ejecución cuente con las autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con las disposiciones que resulten aplicables referidas específicamente a la ordenación del territorio y a la protección del medio ambiente exigidas por la legislación del estado y por la normativa sectorial de la Comunidad Autónoma afectada**”.*

En el cuerpo de dicha Sentencia, el **Tribunal Supremo** aplica el “*principio de separación de legislaciones*” y razona que el otorgamiento de las autorizaciones sectoriales eléctricas se corresponde con una potestad reglada, obligada en el supuesto de que se constate el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 53.4 de LSE, de tal manera que **no se pueden dejar de otorgar por cuestiones urbanísticas o de ordenación territorial** sin perjuicio de que, evidentemente, la eficacia – **NO la validez** – de dichas autorizaciones queda necesariamente condicionada a la obtención de todas las autorizaciones y licencias legalmente exigibles:

*“Delimitado, en estos términos, la controversia casacional, esta Sala considera que el Tribunal de Instancia no debió declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución del Director General de Industria, Energía y Minas de 2 de noviembre de 2017, en cuanto cabía tener en cuenta la especificidad del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas regulado en el artículo 53 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, respecto de las instalaciones e infraestructuras eléctricas, en la medida que **el otorgamiento de dicha autorización, que tiene un carácter reglado, está supeditado al cumplimiento de determinados requisitos especificados en el apartado 4 de dicho precepto legal (la acreditación suficiente de cumplir las condiciones técnicas y de seguridad de la instalación, el adecuado cumplimiento de las condiciones de protección de medio ambiente, las características del emplazamiento de la instalación y la capacidad legal,***



técnica y económico financiera para la realización del proyecto), y condicionado, en cuanto a su eficacia, y no a su validez, a que él promotor solicitante obtenga las concesiones y autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con las disposiciones que resulten aplicables y, en especial cumplir con las previsiones relativas a la ordenación del territorio y al medio ambiente.

*En efecto, tal como sostuvimos en la sentencia de esta Sala de 21 de septiembre de 2015 (RC 4144/2012) -invocada por el Letrado de la Comunidad de Madrid para fundamentar el recurso de casación-, **cabe distinguir con nitidez, con base en el principio de separación de legislaciones, el ámbito material que corresponde a la autorización administrativa requerida para la construcción de instalaciones e infraestructuras eléctricas en el marco regulatorio del sector eléctrico, conforme a lo dispuesto en la del Sector Eléctrico, de las autorizaciones exigidas por la regulación sectorial de ordenación del territorio o planificación urbanística, o por la legislación ambiental, aunque todas ellas deban concurrir para poder llevar a cabo la ejecución de las instalaciones eléctricas proyectadas***”.

Por ello, consideramos que, de aprobarse la modificación pretendida, **estaríamos ante una disposición reglamentaria que infringiría el principio de separación de legislaciones.**

SEXTA.- CON O SIN NUEVO ARTÍCULO 51 DEL TROTU, LO PRETENDIDO POR LA ADMINISTRACIÓN CONSTITUYE UNA LIMITACIÓN DE LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y UNA VULNERACIÓN DE LO DISPUESTO POR LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO.

Conforme se ha anticipado, el fin último perseguido con el proyecto de modificación normativa que nos ocupa es posibilitar que se adopte desde la Comunidad Autónoma el acuerdo de suspensión de la tramitación urbanística para la implantación del almacenamiento de energía en todo SNU del Principado de Asturias de una mera apariencia de legalidad, regulando *ad-hoc* una previsión concreta que al menos la faculte formalmente para adoptar la misma.

Pero no porque exista formalmente en el ordenamiento jurídico la posibilidad de que la administración autonómica acuerde dicha suspensión, la misma se torna adecuada desde un punto de vista material. **Los actos administrativos no solo han de parecer legales, sino que también han de serlo.**

A este respecto cabe citar a la **Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo en su sentencia 286/2019, de 3 de abril de 2019** que acordaba la suspensión de la ejecutividad de un acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se habían suspendido la realización de actos de uso del suelo, cuando indicó que se trataba de:

*“la **suspensión indiscriminada** de usos del suelo y tramitación de licencias [...], **lo que, independientemente de su legalidad o no, determina la imposibilidad, bien de continuar en el ejercicio de una actividad que venía siendo legal, o bien la imposibilidad de acceder a ella**, lo que parece pudiera resolverse [...] con la reparación de los daños que tal decisión pudiera ocasionar, pero sucede que no se está ante una situación jurídica individualizada, sino ante toda una actividad económica desplegada [...], por lo que [...] **afectaría notoriamente a una multitud de personas físicas o jurídicas que destinan un inmueble al ejercicio de una actividad encuadrada en un sector [...] que está reglado y, por otro lado, afectaría a derechos de terceros [...], lo que a la postre, supondría que aquella estimación***



conllevara una cascada de acciones judiciales de resarcimiento de daños y perjuicios con clara afectación en el erario público que puede evitarse”.

Ante esta situación muy similar a la planteada por el Principado de Asturias, el Tribunal Supremo decidió levantar la suspensión aprobada por el citado municipio de actos de usos del suelo.

Por ello, debe insistirse que con o sin nuevo artículo 51 del ROTU, difícilmente lo pretendido por esta administración – es decir, la suspensión de la tramitación urbanística de todos los proyectos de almacenamiento de energía eléctrica promovidos en SNU en el Principado de Asturias – no puede considerarse una flagrante vulneración del libre acceso y ejercicio de las actividades económicas en el territorio autonómico, así como una vulneración, entre otros, de los principios de necesidad y proporcionalidad en las actuaciones de las autoridades públicas previstos en el artículo 5 de Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (“LGUM”), **sin que tales limitaciones puedan estar justificadas en la existencia de una razón imperiosa de interés general bajo ningún modo.**

El principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes se encuentra entre los principios generales enumerados por el legislador como necesarios para garantizar la unidad de mercado. En concreto, en el artículo 5 de la LGUM, en su apartado primero, se establece que:

*“las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio (...) o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, **motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio**”.*

Asimismo, el apartado segundo del citado artículo 5 LGUM dispone que:

*“cualquier límite o requisito establecido (...) deberá ser **proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada**, y habrá de ser tal que **no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador** para la actividad económica”.*

Ahora bien, frente a estas normas que exigen a las Administraciones Públicas que opten, a la hora de imponer límites al ejercicio de actividades, por la medida menos restrictiva, lo cierto es que **la suspensión que se pretende aprobar por el Principado de Asturias supone aplicar, ni más ni menos, que una prohibición total temporal de la actividad económica de almacenamiento energético en todo el SNU** – y, dada la escasez de suelo urbano o urbanizable industrial vacante, la práctica prohibición en todo el territorio de la Comunidad Autónoma –.

Tan solo la amplitud de la medida que se pretende adoptar – la suspensión de toda autorización urbanística de todo proyecto de almacenamiento energético en todo el SNU del territorio autonómico – constituye en sí misma una vulneración de la LGUM, tal como se desprende del **Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (“CNMC”) con referencia UM/052/15** en relación Decreto-Ley 16/2014, de 23 de diciembre de 2014, de la Junta de Andalucía, cuando se afirma que **“no puede excluirse en su conjunto o con carácter general a toda una actividad o sector de la libertad de establecimiento y prestación de servicios”.**



Pero es que, entrando a analizar individualmente cada principio, lo cierto es que esta medida de suspensión genérica en ningún caso podría cumplir ninguno de los principios consagrados por el ordenamiento jurídico:

(i) No cumpliría el **principio de necesidad**, por los siguientes motivos:

- No resulta necesaria esta grave medida puesto que la supuesta “presión” ejercida sobre el territorio por los proyectos de almacenamiento de energía eléctrica que se pretenden ubicar en el Principado de Asturias no es tal.

Actualmente, según información de REE, hay concedidos 1090 MW en la red de distribución y 130 MW en la red de transporte. Esto hace un total de 1220 MW, lo que supondría el uso aproximado de 27 ha útiles en todo el territorio asturiano – sin contar con la superficie que sería necesaria para los MW que han sido solicitados, pero aún no han sido concedidos – . **Esta superficie supone un 0,003% del área total autonómico.**

- **El cumplimiento y observancia de la normativa y criterios en materia urbanística y de ordenación del territorio se encuentran plenamente garantizados mediante los instrumentos de intervención necesarios para la ejecución del proyecto, como son la licencia de obras y, en su caso, el estudio de implantación;** todo ello en el marco de un completo régimen urbanístico y de ordenación del territorio contenido y detallado en el TROTU y el ROTU y, por supuesto, en los instrumentos de planeamiento urbanístico municipal, que ya ordenan el territorio y los usos autorizables en el mismo.

El hecho de que no existan criterios de ordenación territorial específicos para la implantación en SNU de almacenamiento energético no implica que su implantación pueda darse de manera indiscriminada o irracional, puesto que, como cualquier otro uso urbanístico, está sometida a la intervención tanto autonómica como municipal. Es materialmente imposible que los ordenamientos urbanísticos contemplen todos y cada uno de los usos urbanísticos, y precisamente por ello el TROTU contempla que aquellos usos en SNU no previstos expresamente se analicen caso por caso a través del Estudio de Implantación que viene a “*completar las determinaciones establecidas en el Plan General de Ordenación en suelo no urbanizable*” – artículo 71 TROTU –.

Es más, se contempla que el Estudio de Implantación tiene el siguiente contenido:

- a) Justificación de la necesidad o del emplazamiento.*
- b) Estudio de impacto sobre la red de transportes, acceso rodado y aparcamiento.*
- c) Estudio de impacto visual sobre el medio físico.*
- d) Estudio de impacto sobre la red de infraestructuras básicas.*
- e) Análisis de la incidencia urbanística y territorial y de la adecuación en el área de implantación.*
- f) Estudio del abastecimiento de agua, así como recogida, eliminación y depuración de vertidos.*



g) Estudio y gestión del proyecto de obras”.

En definitiva, no es en absoluto cierto que la falta de criterios específicos vaya a permitir una implantación irracional del almacenamiento energético en SNU, puesto que existen instrumentos suficientes para su control desde el punto de vista urbanístico y de ordenación del territorio.

(ii) No cumpliría el **principio de proporcionalidad**, por los siguientes motivos:

- La suspensión que equivale, en la práctica, a una prohibición general temporal de la actividad de almacenamiento energético en todo el SNU del territorio del Principado de Asturias – y, dada la escasez de suelo urbano o urbanizable industrial vacante, la práctica prohibición en todo el territorio de la Comunidad Autónoma – difícilmente podría llegar a ser proporcional.

Tratándose, en definitiva, de la limitación máxima que puede recaer sobre una actividad económica – no se trata de intervenirla, sino de prohibirla – la **CNMC** advirtió en su **informe de 27 de abril de 2016 en el expediente UM/047/16**, basándose en la doctrina del **Tribunal Supremo contenida en las Sentencias de 22 y 29 de enero de 1996 (RC 5425/1991 y RC 5428/1991) y de 24 de julio de 2014 (RC 422/2013)**, que *“la regulación de la suspensión de licencias urbanísticas debe interpretarse de forma restrictiva y nunca extensivamente, al iniciar una limitación de los derechos de los particulares”*.

En ese caso, y ante un acuerdo de suspensión adoptado por la Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao en febrero de 2016 que dejó *“en suspenso cautelarmente, durante el plazo máximo de un año, el otorgamiento de licencias, así como la validez habilitante de las comunicaciones previas, para la implantación de nuevos establecimientos [...]”*, la CNMC informó que *“a) Ni en el Acuerdo marco de suspensión de 24 de febrero de 2016, ni tampoco en los acuerdos singulares de suspensión de 14 y 16 de marzo, se justifica expresamente la necesidad ni proporcionalidad de la suspensión acordada” y “b) [...] no todas las áreas [...] en cuyo ámbito se ha acordado la suspensión de licencias presentan la problemática ambiental y urbanística que justificaría dicha suspensión, [...] podría resultar **desproporcionado** aplicar la suspensión de licencias a todo [...] cuando **el artículo 5 LGUM exige la aplicación de la medida menos restrictiva o distorsionadora de la actividad económica**”,* concluyendo que *“no puede decirse que, en este caso, hayan sido observados los principios de necesidad y proporcionalidad de los artículos 5 y 17 LGUM” y observando que “no se efectúa, ni constan criterios que, permitan deducir un análisis individualizado y justificado de las razones concretas que pudieran motivar la suspensión en cada supuesto particular, [...] tampoco se justifica la ausencia del análisis individualizado de cada procedimiento”, por lo que pudo “inferirse que no concurren los principios de necesidad y proporcionalidad” y declaró la suspensión impugnada a los efectos de la LGUM.*

Del mismo modo informó la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado (“**SECUM**”) en su Informe 26/1616, fechado el 20 de abril de 2016, ante la suspensión por parte del Pleno del Consejo Insular de Mallorca del



otorgamiento de autorizaciones comerciales únicas, concluyendo que “cabría cuestionar la necesidad y proporcionalidad de la suspensión del otorgamiento de la autorización” considerando que “el establecimiento de una suspensión de carácter general y de aplicación casi absoluta a un determinado sector es una medida que afecta a una pluralidad de operadores en su conjunto [...]. Consecuentemente, deben justificarse las razones por las que otro tipo de medidas, como por ejemplo un análisis individualizado caso a caso no son posible o no permiten atender adecuadamente a la protección de las posibles razones imperiosas de interés general invocadas”.

Y respecto de la imposibilidad de amparar una restricción total – como la que supone la suspensión genérica que se pretende aprobar – en la protección de valores como los paisajísticos o los ambientales sin una ponderación concreta y detallada de los beneficios medioambientales y socioeconómicos que persiguen las instalaciones que fomentan la transición energética, también se ha pronunciado la SECUM en su informe 28/19025, de 6 de marzo de 2020:

“No obstante, a juicio de esta Secretaría, habría que analizar la proporcionalidad de la medida contraponiendo el deterioro del paisaje u otros perjuicios medioambientales derivados de la instalación de la planta, con los beneficios medioambientales que la misma pudiera generar en términos de sostenibilidad, teniendo en cuenta que el fomento de energías renovables es un objetivo fundamental en las políticas a desarrollar, en un momento en que la lucha contra el cambio climático se ha convertido en un reto particularmente relevante para los territorios insulares de Europa.

En Canarias se aprobó recientemente la Declaración de Emergencia climática en dicha Comunidad Autónoma. Dentro del conjunto de medidas que conlleva dicha Declaración, se apuesta claramente por el aumento de la eficiencia energética y de las instalaciones de producción de energías renovables.

Teniendo en cuenta que el potencial para la energía solar fotovoltaica en España es inmenso dado el elevado nivel de irradiación solar, y que en la isla de Lanzarote hay un escaso grado de penetración de este tipo de energía, la proporcionalidad de la medida del Cabildo Insular, denegando la declaración de utilidad pública y social al proyecto analizado, debería evaluarse contraponiendo los efectos medioambientales negativos que pudieran derivarse del proyecto, con los beneficios también medioambientales y socioeconómicos que la misma pueda generar por su contribución a la descarbonización de la economía con soluciones tecnológicas eficientes, limpias y de vanguardia.

En todo caso, esta Secretaría considera que el fomento al despliegue de renovables por parte de las Administraciones públicas debe realizarse a través de una política pública ordenada al respecto que proteja adecuadamente el interés público. Ello no implica, sin embargo, que esté justificado en términos de necesidad y proporcionalidad la restricción absoluta del acceso a la actividad a los operadores privados mediante la reserva de la misma a operadores de carácter público”.

Pero es que, además, en ningún caso lo pretendido podrá atender a razones imperiosas de interés general, en tanto en cuanto:

- Tanto el TROTU como el ROTU detallan los requisitos técnicos, económicos y ambientales que deben cumplir los estudios de implantación, así como las



garantías necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los promotores. Hoy en día, la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo proporciona un marco sólido para la evaluación y regulación de proyectos de almacenamiento de energía, incluidos aquellos ubicados en suelos no urbanizables.

- Igualmente existen instrumentos jurídicos suficientes, válidos y específicos que velan por la protección de todas y cada una de las razones imperiosas de interés general mencionadas en la Ley 17/2009, como es el procedimiento de evaluación ambiental regulado en el capítulo II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental (“**LEA**”), que resulta en la formulación de la “declaración de impacto ambiental”, que se define en dicha ley como un *“informe preceptivo y determinante del órgano ambiental (...), que evalúa la integración de los aspectos ambientales en el proyecto y determina las condiciones que deben establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y de los recursos naturales durante la ejecución y la explotación y, en su caso, el cese, el desmantelamiento o demolición del proyecto”*.
- La actividad de almacenamiento de energía eléctrica ha sido calificada como de interés público superior, y ello por su esencial papel en la lucha contra el cambio climático y en la transición energética, por lo que su interés público superior debería en cualquier caso contrastarse con las razones imperiosas de interés general que pudiera alegar el Principado de Asturias.
- Los proyectos de almacenamiento de energía eléctrica están sujetos a un régimen de autorización administrativa previa y de construcción, según el procedimiento descrito en el Título IX de **LSE** y la normativa que se desarrolla, por lo que se trata de una actividad económica que ya se encuentra severamente regulada.

Visto lo anterior, resulta claramente innecesaria tan generalista restricción y obstaculización que se pretende aprobar, dada la imposibilidad material de justificar la necesidad de estas restricciones en la protección de ninguna razón imperiosa de interés general, puesto que las que podrían alegarse a tal efecto se encuentran plenamente protegidas mediante diversos y estrictos regímenes de intervención aplicables a este tipo de actividad.

Así informó la SECUM en su Informe 26/1616, fechado el 20 de abril de 2016, ante la suspensión por parte del Pleno del Consejo Insular de Mallorca del otorgamiento de autorizaciones comerciales únicas, concluyendo que *“cabría cuestionar la necesidad y proporcionalidad de la suspensión del otorgamiento de la autorización”* considerando que *“a la hora de valorar el fundamento último de la intervención y en consecuencia la necesidad de la medida -las posibles razones imperiosas de interés general a proteger como podrían ser el medio ambiente o la escasez de recursos- debe tenerse en cuenta la existencia de regímenes de exclusión de la intervención analizada.”* Como se ha visto anteriormente, queda fuera de toda duda la **existencia de regímenes de intervención administrativa de la actividad de almacenamiento de energía eléctrica altamente exigentes, públicos, transparentes y participativos, que garantizan la evaluación de todos los bienes jurídicos protegidos cuya protección podría erigirse en razón**



imperiosa de interés general, por lo que la suspensión sería innecesaria en caso de basarse en una de ellas – su protección ya está garantizada –.

Y, con ello, como anticipamos, que **la suspensión de las autorizaciones urbanísticas de todo proyecto de almacenamiento energético en el Principado de Asturias NO es una medida necesaria ni proporcionada, y en el caso de finalmente adoptarse supondría una vulneración flagrante de la LGUM.**

SÉPTIMA.- VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA EN EL CASO DE LOS PROYECTOS DE ALMACENAMIENTO ENERGÉTICO QUE HAN INICIADO SU TRAMITACIÓN SECTORIAL Y AMBIENTAL

Resulta manifiesta e innegable la infracción del principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Constitución Española, que supondría aprobar la suspensión de la tramitación urbanística de los proyectos de almacenamiento energético que, a día de hoy, están siendo promovidos en SNU en el Principado de Asturias.

En concreto, el referido artículo 9.3 CE indica lo siguiente:

*“3. **La Constitución garantiza** el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, **la seguridad jurídica**, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos”.*

Este derecho a la certidumbre jurídica garantiza a los particulares el tener conocimiento con anticipación de la regulación jurídica que aplica a sus actos, de las posibles consecuencias jurídicas que los mismos pueden tener.

Pues bien, los proyectos de almacenamiento energético que, a día de hoy, ya se encuentran en tramitación en el territorio del Principado de Asturias son proyectos que iniciaron su tramitación sectorial y ambiental con anterioridad al sometimiento a información pública de este proyecto normativo e, incluso, con anterioridad a la publicación de la Consulta Pública Previa que le antecede.

En concreto, muchos de los proyectos cuentan a día de hoy con permiso de acceso y conexión a la red de transporte o distribución, cual es el permiso que marca el inicio de la tramitación sectorial de este tipo de instalaciones integradas en el sistema eléctrico.

Y no se puede perder de vista que, de acuerdo con el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, el hecho de contar con permisos de acceso y conexión tiene las siguientes implicaciones:

- Para poder solicitar y obtener dichos permisos, los promotores han constituido garantías financieras de cuantiosos importes, cuya ejecución (y, por lo tanto, pérdida) podría ser consecuencia directa de la suspensión que se pretende acordar al amparo de la modificación normativa propuesta -nos referiremos a este punto en la siguiente Alegación-.
- Como requisito necesario para su obtención, los promotores se vieron obligados a identificar la ubicación propuesta para la instalación -art. 23 y 23 bis del RD 1183/2020-; y ello con la consecuencia de que, en el caso de modificar la ubicación del proyecto más allá de 10 km desde la ubicación inicial, el promotor pierde el permiso de acceso y



conexión con el que contaba y debe reiniciar la tramitación con la ejecución de las garantías financieras antes señaladas.

- El otorgamiento del permiso de acceso y conexión pone en marcha el cómputo de los plazos de los hitos administrativos establecidos por el Real Decreto 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. Estos hitos suponen plazos máximos para la realización de la tramitación administrativa (a grandes rasgos, la obtención de declaración de impacto ambiental, obtención de las autorizaciones administrativas sectoriales, puesta en funcionamiento de la instalación), cuyo incumplimiento conlleva igualmente la caducidad del permiso de acceso y conexión y la ejecución de las garantías financieras.

En definitiva, los proyectos de almacenamiento energético que, a día de hoy, cuentan ya con permisos de acceso y conexión concedidos en el territorio del Principado de Asturias se encuentran inmersos ya en un procedimiento autorizatorio estresado por hitos administrativos impuestos por la normativa estatal básica.

Y en el seno de dichos procedimientos, los promotores se han visto obligados por la normativa básica a seleccionar y designar una ubicación concreta para sus proyectos que, a día de hoy, no pueden variar libremente sin exponerse al riesgo de frustrar sus proyectos y sufrir graves pérdidas económicas.

En este punto lo relevante es que dichos promotores iniciaron la tramitación de sus proyectos a la luz de la normativa vigente y, en la selección de la ubicación de sus proyectos, tuvieron en cuenta la normativa urbanística e instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, contando tanto con la ordenación de usos contenida en los mismos como con los plazos de tramitación previstos en la normativa asturiana.

Por ello, es manifiesto e innegable que la suspensión de la tramitación urbanística que ahora se pretende aprobar supone una flagrante vulneración del principio de seguridad jurídica que se debe garantizar a todos los ciudadanos en su relación con las Administraciones Públicas.

No se trata de que todos los proyectos promovidos en el Principado de Asturias deban llegar a ser autorizados desde la perspectiva urbanística, puesto que evidentemente aquellos que no hayan seleccionado su ubicación con un previo análisis del respeto y cumplimiento de la normativa urbanística y de ordenación del territorio estarán irremediablemente avocados a su no aprobación y no implantación, como no puede ser de otro modo -así lo entiende y defiende esta Asociación-.

Ahora bien, **la suspensión de la tramitación urbanística que se pretende aprobar supone una gravísima e intolerable infracción del principio de seguridad jurídica respecto de aquellos proyectos cuya ubicación ha sido seleccionada con el pleno respeto y cumplimiento de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística de aplicación.**

OCTAVA.- CONSECUENCIAS QUE PODRÍAN DERIVARSE DE LA HIPOTÉTICA APROBACIÓN DE LA SUSPENSIÓN OBJETO DE LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA

Desde AEPIBAL nos vemos igualmente en la obligación de poner de manifiesto las graves consecuencias que conllevaría la aprobación de la suspensión de la tramitación



urbanística de los proyectos de almacenamiento energético en los términos planteados en la Consulta Pública Previa que nos ocupa.

Se trata de consecuencias reales y directas que, a la vista de la información publicada en la Consulta Pública Previa, es evidente que no se han valorado ni tenido en cuenta a la hora de plantear la posibilidad de adoptar la medida de suspensión que se propone; por lo que el análisis de alternativas que contiene la referida Consulta es manifiestamente incompleto.

Así, y sin perjuicio de que en este escrito ya se ha evidenciado la disconformidad a Derecho de la suspensión propuesta, esa Administración Autonómica necesariamente debe tener en cuenta que de acordarse la suspensión de la tramitación urbanística de los proyectos, imposibilitando la continuación de su tramitación y su implantación en el terreno, ello tendrá las siguientes consecuencias:

(I) Consecuencias para los promotores

Tal y como se ha explicado en puntos anteriores de este escrito de alegaciones, los proyectos de almacenamiento energético a través de baterías, en cuanto proyectos que requieren de permisos de acceso y conexión a la red de transporte o distribución de energía eléctrica, están sometidos al cumplimiento de los hitos administrativos establecidos en el art. 1 del RD-L 23/2020, de 23 de junio.

El cómputo de plazos de dichos hitos administrativos, establecido en una normativa estatal, no se ve suspendido por la suspensión que pudiese acordar el Principado de Asturias. Muy por el contrario, dicho cómputo sigue en marcha y tiene como último hito la puesta en marcha de la instalación (obtención de autorización administrativa de explotación definitiva) en el plazo de 5 años -computados de diferente manera según el proyecto en cuestión-.

La suspensión de la tramitación urbanística de los proyectos tendrá una incidencia directa en el cumplimiento de este último hito por parte de los proyectos, en la medida en que la tramitación urbanística -especialmente cuando se trata de tramitar estudio de implantación y licencia urbanística municipal- requiere de unos plazos dilatados en el tiempo, hasta cuya finalización los promotores no están habilitados para comenzar la construcción de la instalación.

Por ello, acordar la medida de suspensión propuesta, impidiendo siquiera la iniciación de la tramitación de los expedientes, supone dilatar aún más dichos plazos, poniendo en un grave riesgo, sino directamente imposibilitando, que los proyectos de almacenamiento energético cumplan los hitos administrativos marcados por el RD-L 23/2020.

Y esa Administración Autonómica debe tener en cuenta que el incumplimiento de estos hitos administrativos conlleva gravísimas consecuencias para los promotores de estos proyectos, cuáles son las siguientes:

i. Caducidad del permiso de acceso y conexión

El efecto directo e irremediable del incumplimiento de los hitos administrativos del RD-L 23/2020 es la caducidad automática del permiso de acceso y conexión con el



que cuenta el proyecto para conectarse a la red de transporte o distribución de energía eléctrica (art. 1.2).

La caducidad del permiso de acceso y conexión conlleva, en primer lugar, la pérdida de la capacidad de acceso reconocida al proyecto, la cual se libera y puede ser obtenida por otros promotores.

Los nudos con capacidad de acceso disponible son sumamente limitados en el territorio, de manera que perder la capacidad de acceso ya obtenida es una consecuencia gravísima para el proyecto que, no sólo debe reiniciar su tramitación desde cero, sino que probablemente no volverá a obtener capacidad de acceso en ese nudo.

ii. Ejecución de las garantías económicas

En segundo lugar, la caducidad del permiso de acceso y conexión conlleva la ejecución inmediata de las garantías económicas constituidas por el promotor a los efectos de tramitar dicho permiso.

Por lo tanto, una segunda consecuencia automática -no contingente, sino irremediable- es la ejecución de las garantías económicas que, además, son de cuantías muy relevantes.

iii. Costes de proyecto ya incurridos

En tercer lugar, la caducidad del permiso de acceso y conexión, como se ha indicado, conlleva la necesidad de reiniciar la tramitación del proyecto desde 0. Y, en la medida en que es altamente improbable que se vuelva a obtener capacidad de acceso en el mismo nudo, todos los gastos de proyecto ya incurridos por el promotor serían pérdidas directas.

En este punto se debe tener en cuenta que los promotores ya han incurrido en costes de proyectos (técnicos y medioambientales), tasas pagadas al propio Principado de Asturias por la tramitación de las autorizaciones sectoriales, costes incurridos por acuerdos alcanzados con los propietarios de los terrenos en los que se proyectan las instalaciones, etc.

Adicionalmente, no se puede perder de vista que el retraso en la tramitación e implantación de los proyectos igualmente pone en riesgo el cumplimiento de las condiciones impuestas por subvenciones a las que han optado los proyectos de almacenamiento energético en el marco de las ayudas del PERTE ERHA - especialmente, en el marco de la convocatoria de ayudas para proyectos innovadores de almacenamiento eléctrico independiente y almacenamiento térmico, en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado por la Unión Europea a través de NextGenerationEU, y gestionado por IDAE-. Estos programas de ayuda imponen igualmente el cumplimiento de plazos para la puesta en operación de las instalaciones, de manera que el retraso causado por la suspensión o, directamente, la frustración de los proyectos por el incumplimiento de los hitos del RD-L 23/2020, conllevarían igualmente la pérdida de las subvenciones.

En este punto, de seguirse adelante con la adopción de la medida de suspensión que se plantea en la Consulta Pública Previa y materializarse estas consecuencias para los



promotores, no puede descartarse el planteamiento por todos ellos de las correspondientes reclamaciones que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para resarcirse de los daños y perjuicios que le pueda causar la adopción de esta medida -máxime a la vista de las manifiestas dudas acerca de su legalidad-.

(II) Consecuencias para las Administraciones Públicas

Pero es que no queremos dejar de resaltar que en esta ocasión no sólo está en juego el posible daño a los promotores particulares, sino que la frustración de los proyectos de almacenamiento energético en el Principado de Asturias como consecuencia de esta medida de suspensión tendría graves consecuencias para las propias Administraciones Públicas:

- i. En primer lugar, la suspensión de la tramitación urbanística de los proyectos, su demora e, incluso, su frustración, afectaría directamente al cumplimiento de los objetivos establecidos en el PNIEC y podría comprometer el cumplimiento de los compromisos asumidos por España ante la Unión Europea.
- ii. En segundo lugar, la medida de suspensión pondría en riesgo el cumplimiento de los propios objetivos del Principado de Asturias para la transición energética y descarbonización de su economía.
- iii. En tercer lugar, la adopción de una medida de suspensión de la tramitación de proyectos lanza una grave señal de inseguridad jurídica a los promotores e inversores (no solo de este tipo de proyectos, sino con carácter general cualquier proyecto económico), disuadiendo futuras inversiones tanto nacionales como extranjeras en Asturias por la desconfianza que se genera en la estabilidad regulatoria de la región.
- iv. En cuarto lugar, como hemos indicado, la demora e incluso frustración de los proyectos de almacenamiento energético pueden suponer igualmente un elevado riesgo de ejecución de los proyectos adjudicatarios de ayudas en el marco del PERTE ERHA. Pues bien, la no ejecución de los fondos PERTE puede conllevar obligaciones y consecuencias negativas al Estado español frente a la Unión Europea que se deben tener en cuenta adicionalmente a las consecuencias para los propios promotores

En definitiva, resulta esencial que en la ponderación de alternativas que se efectúe, se tengan en cuenta todas las consecuencias que se derivarían de manera directa e irremediable de la adopción de la medida de suspensión propuesta.

Y ello, especialmente, a la vista de que, tal y como se ha demostrado, tal medida de suspensión es absolutamente innecesaria puesto que la normativa asturiana vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo proporciona un marco sólido para la evaluación y regulación de proyectos de almacenamiento de energía, incluidos aquellos ubicados en suelos no urbanizables -a través de la tramitación de las licencias urbanísticas y, en su caso, del estudio de implantación-. Adicionalmente, la legislación tanto urbanística como medioambiental exige la implementación de medidas de mitigación y la adopción de prácticas sostenibles, garantizando que los proyectos cumplan con los estándares ambientales y contribuyan al desarrollo sostenible.



AEPIBAL

NOVENA.- DADA LA RELEVANCIA DE LA MODIFICACIÓN PRETENDIDA SE CONSIDERA NECESARIO QUE INFORME LA MISMA EL SERVICIO JURÍDICO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Dispone la Ley 2/1995, de 13 de marzo, sobre régimen jurídico de la Administración del Principado de Asturias (“**LRJAPA**”) en su artículo 33 que:

*“4. Las propuestas de disposiciones generales serán informadas por la Secretaría General Técnica de la Consejería. **Por decisión del titular de la Consejería competente podrán someterse a informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias**”.*

En este sentido, se considera necesario, dada la relevancia de la modificación tanto desde una perspectiva formal como desde una perspectiva material, – conforme se ha acreditado en el presente escrito de alegaciones – que la misma se someta a informe del Servicio Jurídico del Principado de Asturias, especialmente a la vista de las **innegables dudas que se suscitan respecto del ajuste legal y constitucional de la modificación pretendida**.

En todo caso, por todo lo expuesto, esta Asociación no puede más que insistir en su oposición a la adopción por parte del Principado de Asturias de la presente modificación normativa y en particular al fin último al que responde la misma, advirtiendo que, en el caso de que se aprobase en los términos proyectados, se ejercerán todas las acciones ofrecidas por el ordenamiento jurídico en defensa de los intereses legítimos de los asociados de AEPIBAL.