

**GUÍA PARA LOS MUNICIPIOS  
ANTE SOLICITUDES DE IMPLANTACIÓN  
DE INSTALACIONES DE GENERACIÓN  
DE ELECTRICIDAD MEDIANTE FUENTES  
DE ORIGEN RENOVABLE  
(EÓLICA Y FOTOVOLTAICA)**



**GUÍA PARA LOS MUNICIPIOS  
ANTE SOLICITUDES DE IMPLANTACIÓN  
DE INSTALACIONES DE GENERACIÓN  
DE ELECTRICIDAD MEDIANTE FUENTES  
DE ORIGEN RENOVABLE  
(EÓLICA Y FOTOVOLTAICA)**

**Pedro Corvinos Baseca**  
Abogado

**Guía para los municipios ante solicitudes de implantación de instalaciones de generación de electricidad mediante fuentes de origen renovable (eólica y fotovoltaica).**

Diputación Provincial de Zaragoza.

Autor: Pedro Corvinos Baseca. Abogado.

Maquetación: Área de Asistencia y Modernización Local.

*Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación.*

## ÍNDICE

I – Objetivo de la guía. ....	7
II – Ordenación urbanística de las instalaciones de generación de electricidad mediante fuentes de origen renovable: eólica y fotovoltaica. ....	9
III – Permisos, autorizaciones y licencias. ....	11
1. Referencia a la normativa reguladora de los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución. ....	11
2. Autorizaciones administrativas sectoriales. ....	12
3. Autorizaciones urbanísticas municipales. ....	15
4. Licencias municipales de carácter ambiental. ....	17
5. Concurrencia de autorizaciones administrativas y urbanísticas. ....	19
6. Títulos habilitantes para la ejecución de instalaciones de autoconsumo. ....	21
IV – Cesión de terrenos municipales para la ejecución de instalaciones eólicas o fotovoltaicas. ....	22
1. Aptitud de los terrenos municipales para el aprovechamiento de los recursos naturales existentes con el fin de generar energía eléctrica mediante instalaciones eólicas o fotovoltaicas. ....	22
2. La cesión forzosa de terrenos de titularidad municipal previa declaración de utilidad pública de las instalaciones de generación. ....	23
3. La cesión voluntaria de terrenos de titularidad municipal de naturaleza patrimonial. ....	24
4. Licitación de los contratos para la cesión de los terrenos municipales. ....	26
5. Compromiso de licitación de los terrenos municipales cuando todavía no se han obtenido los permisos de acceso y conexión. ....	34
6. Cesión de los terrenos municipales cuando todavía no se han obtenido las autorizaciones administrativas. ....	34
7. Adjudicación directa del contrato de cesión de terrenos municipales a empresas que han obtenido la autorización administrativa previa. ....	36
8. Cesión de bienes comunales. ....	37
9. Cesión del uso de bienes demaniales. ....	38
10. Concesión de montes de titularidad municipal para instalaciones eólicas o fotovoltaicas. ....	39
V – Tributos locales y otros ingresos municipales de derecho público. ....	42
1. Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO) ....	42
2. Impuesto de Bienes Inmuebles de Características Especiales (IBI) ....	45
3. Impuesto de Actividades Económicas (IAE) ....	47
4. Tasa por la ocupación del dominio público municipal. ....	49
5. Prestación patrimonial por usos en suelo no urbanizable. ....	50



## **I – Objetivo de la guía.**

La clara apuesta por la implantación de instalaciones de generación de electricidad mediante fuentes de origen renovable, como uno de los medios fundamentales para impulsar la transición energética, está suponiendo que desde hace un tiempo un buen número de Municipios se vean afectados por la intención de ejecutar este tipo de instalaciones en sus términos municipales. En muchos casos se proyectan ejecutar en estos Municipios grandes instalaciones de generación de electricidad de origen eólico o fotovoltaico.

La implantación de estas instalaciones produce importantes afecciones en los Municipios y en el funcionamiento de sus Ayuntamientos, que tienen que tramitar distintos procedimientos derivados de las solicitudes para la ejecución de las instalaciones. Ha de tenerse en cuenta que cuando se hace referencia a las instalaciones de generación de electricidad de fuentes renovables, se incluyen también las subestaciones de transformación y todas las líneas, aéreas y subterráneas, necesarias para la evacuación de la electricidad generada.

La ejecución de estas instalaciones puede generar beneficios en el Municipio y en sus vecinos, pero no se pueden desconocer las afecciones negativas que producen. De ahí que el reto que se les plantea a los Ayuntamientos afectados por estas instalaciones es obtener para sus respectivos Municipios el máximo rendimiento social y también económico de esta actividad industrial de producción de electricidad, minimizando los efectos negativos.

Esta guía pretende servir de ayuda a estos Ayuntamientos para hacer frente a las solicitudes que presenten las empresas promotoras para la ejecución de instalaciones de generación en sus municipios. Se les quiere orientar en la tramitación de todos aquellos procedimientos relacionados con la implantación en sus términos municipales de estas instalaciones, para que, ajustando en todo caso sus actuaciones a la normativa aplicable, puedan maximizar el rendimiento social y económico de esta actividad industrial de producción de electricidad, minimizando los efectos negativos.

De ahí que la guía se centre en cuatro cuestiones que se consideran fundamentales en relación con la ejecución de estas instalaciones de generación de electricidad de origen eólico y fotovoltaico. La primera parte de la guía se dedica al tratamiento de estas instalaciones desde el planeamiento urbanístico y se centra en una cuestión controvertida en este momento como es la de la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias. En la segunda parte se expone todo lo relacionado con los permisos, autorizaciones y licencias necesarias para poder ejecutar estas instalaciones. Se hace referencia con carácter previo a los permisos de acceso y conexión a las redes, sin cuya obtención no se pueden ejecutar estas instalaciones; se expone la normativa reguladora de estos permisos de acceso y conexión, prestando especial atención a los concursos de capacidad de acceso, dado que las empresas promotoras que quieran participar tendrán que presentar propuestas para el desarrollo socio-económico de los Municipios que puedan resultar afectados.

A continuación, se exponen las distintas autorizaciones administrativas exigidas para la ejecución y puesta en funcionamiento de estas instalaciones y la intervención de los municipios afectados en los procedimientos que se tramiten para el otorgamiento de estas

autorizaciones. Después se hace referencia al control urbanístico y ambiental de estas instalaciones de generación que deben efectuar los Municipios a través de las preceptivas autorizaciones y licencias. Y, por último, se dedica un apartado a una cuestión controvertida como es la de la concurrencia de todas estas autorizaciones.

La tercera parte de la guía está dedicada a la cesión de los terrenos municipales para la ejecución de estas instalaciones. En muchos casos las empresas promotoras tienen interés en terrenos de titularidad municipal para ejecutar parques eólicos o plantas fotovoltaicas. Puede ser una buena oportunidad para que los Ayuntamientos, haciendo una buena gestión, incrementen la rentabilidad de sus terrenos, en beneficio de todos los vecinos. Se consigue de esta forma que todos los vecinos participen de la rentabilidad generada por la implantación de estas instalaciones, lo que no sucede cuando se ejecutan en terrenos de propiedad privada. Se exponen en esta parte las distintas formas de cesión de los terrenos de titularidad municipal, dependiendo de la naturaleza de estos terrenos y diferenciando entre la cesión forzosa y la voluntaria. Como se verá, para elegir el tipo de contrato y la forma de adjudicación hay que tener en cuenta los permisos y autorizaciones obtenidas por las empresas interesadas en los terrenos municipales. Se hace referencia también a las contraprestaciones económicas que pueden obtener los Ayuntamientos por la cesión de sus terrenos.

La cuarta parte de la guía se ocupa de los tributos municipales y otros ingresos de derecho público de naturaleza no tributaria, aplicables a las instalaciones eólicas y fotovoltaicas que vayan a ejecutarse en el municipio. Se dan pautas sobre cómo deben aplicarse impuestos municipales como el ICIO, el IBI aplicable a los bienes inmuebles de características especiales y el IAE; se contempla también la tasa por la ocupación del dominio público municipal y la prestación patrimonial por usos en suelo no urbanizable. Una adecuada configuración en las Ordenanzas de estos tributos municipales y de esta prestación patrimonial puede hacer que los municipios obtengan unos importantes ingresos derivados de la ejecución de estas instalaciones.



## **II – Ordenación urbanística de las instalaciones de generación de electricidad mediante fuentes de origen renovable: eólica y fotovoltaica.**

La falta de una normativa específica en la Comunidad Autónoma de Aragón que regule la ejecución de estas instalaciones desde la perspectiva territorial y ambiental y la ausencia de planificación territorial de ámbito supramunicipal, ha dado lugar a que sean los propios Municipios afectados quienes ordenen urbanísticamente la implantación de estas instalaciones.

Los Municipios, en el ejercicio de sus competencias en materia urbanística, tratan de afrontar esta situación modificando el Plan General –o aprobando un Plan si no cuentan con instrumento de planeamiento urbanístico-, con el fin de excluir o condicionar la implantación de este tipo de instalaciones en determinadas zonas. Estas limitaciones se basan en las afecciones paisajísticas y ambientales que producen los parques eólicos y las instalaciones fotovoltaicas.

El único intento por ordenar territorialmente este tipo de instalaciones, teniendo en cuenta los valores ambientales del territorio y las afecciones paisajísticas, es la herramienta denominada “*Zonificación ambiental para energías renovables: Eólica y Fotovoltaica*”, creada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) con el objeto de orientar la implantación de proyectos eólicos y fotovoltaicos hacia zonas con menor impacto sobre el medio ambiente. Los efectos de esta zonificación son limitados dado que no se trata de un instrumento de planificación ambiental o territorial, formalmente aprobado, que pueda vincular a otras Administraciones públicas. La única virtualidad que tiene esta zonificación es que, si los proyectos de instalaciones eólicas y fotovoltaicas están ubicados íntegramente en zonas de sensibilidad baja y moderada según la zonificación, se aplicará un procedimiento ágil de determinación de las afecciones ambientales, conforme a lo establecido en el Capítulo III del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo.

Así pues, son los Municipios de la Comunidad Autónoma afectados por parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas, los que a través de los Planes Generales están ordenando urbanísticamente la implantación de este tipo de instalaciones. Dado que la en la mayor parte de los casos estas instalaciones se ejecutan en terrenos clasificados como suelos no urbanizables, se introducen en los Planes determinaciones urbanísticas en esta clase de suelos con el fin de excluirlas o limitar su implantación.

Para evitar la ejecución de estas instalaciones antes de la modificación del Plan –o la aprobación de uno nuevo- con el objeto de ordenar su implantación, los Municipios pueden utilizar la suspensión cautelar de licencias, conforme a lo establecido en los artículos 77 y 78 del Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA).

El Ayuntamiento, mediante acuerdo del Pleno, tiene la potestad de suspender cautelarmente el otorgamiento de licencias con el fin de estudiar la formación o reforma de los planes urbanísticos. La suspensión cautelar adoptada con este fin se extinguirá en el plazo de un año. Si dentro de ese plazo, se hubiera producido, el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones supongan

modificación de la ordenación urbanística, y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el planeamiento o su reforma

Por otra parte, el acuerdo del Pleno aprobando inicialmente el Plan determinará la suspensión del otorgamiento de las licencias en aquellas áreas cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, siempre que tal acuerdo señale expresamente las áreas afectadas por la suspensión. La suspensión determinada por dicha aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años, salvo que previamente se hubiera suspendido el otorgamiento de licencias para estudiar la formación o modificación del Plan, en cuyo caso, como se ha dicho, el plazo de dos años se computará desde el acuerdo de suspensión adoptado para la formación o modificación del Plan.

La suspensión cautelar del otorgamiento de licencias se extinguirá una vez aprobado definitivamente el planeamiento urbanístico. Una vez extinguida esta medida cautelar por la aprobación definitiva del Plan o por el transcurso de los plazos establecidos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cuatro años por idéntica finalidad.

Los acuerdos suspendiendo cautelarmente el otorgamiento de licencias deberán publicarse en el boletín oficial de la Provincia y, además, podrá acordarse la publicación en diferentes medios de comunicación social, a fin de lograr la máxima difusión (DA quinta TRLUA).

Tendrán derecho a ser indemnizados por el coste justificado de los proyectos y a la devolución de los tributos municipales pagados, quienes hayan solicitado licencias con anterioridad a la publicidad de la suspensión, en aquellos supuestos en que lo proyectado hubiese devenido total o parcialmente inviable como consecuencia de la modificación del planeamiento aprobada definitivamente.

### **III - Permisos, autorizaciones y licencias.**

#### **III.1 - Referencia a la normativa reguladora de los derechos de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución.**

##### III.1.i – Permisos de acceso y conexión.

El presupuesto previo y necesario para poder ejecutar cualquier instalación de generación de electricidad, es tener reconocidos los derechos de acceso y conexión a las redes, mediante la obtención de los correspondientes permisos de acceso y conexión. La obtención de estos permisos habilita a la empresa productora para poder evacuar la electricidad generada en su instalación, utilizando las redes de transporte y distribución.

El régimen jurídico aplicable a los permisos de acceso y conexión viene establecido en el artículo 33 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), que ha sido desarrollado por el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica (RD 1183/2020) Esta normativa se completa con la Circular 1/2021, de 20 de enero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establece la metodología y condiciones del acceso y de la conexión a las redes de transporte y distribución de las instalaciones de producción de energía eléctrica (Circular CNMC 1/2021).

El derecho de acceso viene definido como el derecho de uso de la red en las condiciones legal o reglamentariamente determinadas (artículo 2.a RD 1183/2020) y para poder ejercerlo se requiere el permiso de acceso, que se otorga para el uso de la red a la que se conecta una instalación de producción de energía eléctrica, con el fin de evacuar la electricidad generada. El permiso de acceso solo puede ser denegado por la falta de capacidad de acceso.

Uno de los problemas que se vienen planeando desde hace un tiempo, como consecuencia del boom de las renovables, es que las redes existentes en este momento no tienen capacidad para evacuar toda la electricidad generada por las instalaciones proyectadas. Esta escasez de capacidad de acceso, frente a la demanda existente, ha provocado que exista un mercado de permisos de acceso, que se han convertido en objeto de especulación.

El derecho de conexión se define como el derecho de un sujeto a acoplarse eléctricamente a un punto concreto de la red de transporte o de la red de distribución existente en unas condiciones determinadas (artículo 2.b RD 1183/2020) Para poder ejercitar este derecho se requiere la obtención de un permiso de conexión, que otorga el titular de la red. El permiso de conexión solo podrá ser denegado si el titular de la red justifica la inviabilidad de la conexión con base en los criterios técnicos establecidos en la Circular CNMC 1/2021.

Por lo que aquí interesa, conviene retener que no se pueden solicitar las autorizaciones administrativas para la ejecución de instalaciones de generación de electricidad mediante fuentes de origen renovable, si previamente no se han obtenido los

permisos de acceso y conexión. La obtención de estos permisos de acceso y conexión es también relevante, como se verá, a la hora de decidir la forma de enajenar los terrenos municipales con el fin de ejecutar instalaciones de generación de electricidad de origen renovable.

### III.1.ii – Propuesta para el desarrollo socioeconómico de los Municipios afectados por instalaciones de generación en los concursos de capacidad de acceso.

Resulta también de interés para los Municipios la previsión que se hace en el RD 1823/2020 (artículo 19.1. d.4º) de que en los concursos que se convoquen para otorgar capacidad de acceso y los correspondientes permisos de acceso, se puedan incorporar criterios socioeconómicos y ambientales para fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible de las zonas donde se ubiquen las instalaciones. El objetivo es que los proyectos adjudicatarios de la capacidad de acceso otorgada por los concursos, sean aquellos que fomenten el desarrollo de las capacidades endógenas de cada territorio, contribuyendo así a la consecución de los objetivos de política energética y de penetración de renovables.

Se valorará en los concursos de capacidad de acceso el impacto socio-económico en el área afectada por las instalaciones y en sus habitantes, para lo que se tendrán en cuenta: i) Empleos directos generados en los municipios locales y adyacentes, tanto durante el proceso de construcción y puesta en marcha de las instalaciones como durante la operación de las mismas; ii) Impacto económico en la cadena de valor industrial local, regional, nacional y comunitaria, medido en términos de inversión de los servicios y bienes adquiridos para el desarrollo del proyecto de generación y/o almacenamiento sobre la inversión total del proyecto; iii) Porcentaje de participación, medido en términos de inversión en el proyecto de generación y/o almacenamiento de inversores locales, y de empresas y administraciones de la zona en la que se ubicará la instalación y iv) Presentación de mecanismos de reinversión de los ingresos obtenidos por las plantas de generación y/o almacenamiento en la zona en la que se ubicará la instalación.

Los Municipios afectados por instalaciones de generación que han obtenido capacidad de acceso en los concursos convocados, deberán conocer las propuestas de mejoras socioeconómicas realizadas por las entidades adjudicatarias para poder exigir su cumplimiento.

### **III.2 - Autorizaciones administrativas sectoriales.**

#### III.2.i – Autorizaciones administrativas previa, de construcción y explotación.

La puesta en funcionamiento -y también la modificación, la transmisión y el cierre provisional o definitivo- de cada instalación de producción de energía eléctrica está sometida, con carácter previo, al régimen de autorizaciones establecido en el artículo 53 de la LSE y en su normativa de desarrollo. En este artículo se distinguen las siguientes autorizaciones:

a) Autorización administrativa previa; se tramita con el anteproyecto de la instalación como documento técnico y, en su caso, conjuntamente con la evaluación de impacto ambiental, según lo dispuesto en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental; esta autorización otorga a la empresa beneficiaria el derecho a realizar una instalación de generación concreta en determinadas condiciones.

Como ha quedado expuesto, no se puede otorgar esta autorización administrativa si su titular no ha obtenido previamente los permisos de acceso y conexión a las redes de transporte o distribución.

b) Autorización administrativa de construcción; para su tramitación el promotor presentará un proyecto de ejecución junto con una declaración responsable que acredite el cumplimiento de la normativa que le sea de aplicación. Esta autorización habilita al beneficiario para realizar la construcción de la instalación cumpliendo los requisitos técnicos exigibles.

El alcance del control previo que se hace a través de esta autorización, queda limitado a analizar los condicionados exclusivamente técnicos de aquellas Administraciones Públicas, organismos o empresas que presten servicios públicos o de interés económico general, únicamente en lo relativo a bienes y derechos de su propiedad que se encuentren afectados por la instalación.

La tramitación y resolución de las autorizaciones administrativas previa y de construcción pueden efectuarse de manera consecutiva, coetánea o conjunta.

c) Autorización de explotación, permite, una vez ejecutado el proyecto, poner en tensión las instalaciones y proceder a su explotación.

La Administración competente para otorgar estas autorizaciones viene determinada por la potencia de las instalaciones de generación que se proyectan ejecutar: si la instalación proyectada, incluyendo sus infraestructuras de evacuación, es de potencia eléctrica instalada superior a 50 MW, será competente la Administración General del Estado; si es de potencia instalada igual o menor a 50 MW, la competencia corresponde a las Administraciones autonómicas. También es competente la Administración General del Estado si las instalaciones –incluidas las líneas de evacuación– afectan a más de una Comunidad Autónoma, aunque la potencia sea igual o menor a 50 MW.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, el régimen de autorizaciones administrativas aplicables a las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, de potencia instalada igual o inferior a 50 MW, viene establecido en el capítulo III del Decreto-ley 2/2016, de 30 de agosto, de medidas urgentes para la ejecución de las sentencias dictadas en relación con los concursos convocados en el marco del Decreto 124/2010, de 22 de junio, y el impulso de la producción de energía eléctrica a partir de la energía eólica en Aragón, en lo que se refiere a las energías eólicas, y en el Título V de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, referido a las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables de tecnología no eólica.

### III.2.ii – Intervención de los Ayuntamientos en el procedimiento para el otorgamiento de las autorizaciones administrativas sectoriales.

Por lo que aquí interesa, conviene señalar que está prevista la intervención de los Ayuntamientos en los procedimientos que se tramiten para el otorgamiento de la autorización administrativa previa, en los que se integran la evaluación de impacto ambiental de las instalaciones proyectadas.

En los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado, la intervención de los Ayuntamientos se producirá en la forma establecida en el artículo 127 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica (RD 1955/2000) Se establece en este artículo que la Administración competente para la tramitación del procedimiento dará traslado a las distintas Administraciones en la parte que la instalación pueda afectar a sus bienes y derechos. Con este fin, se les remitirá una separata del anteproyecto y, en su caso, un documento de síntesis del estudio de impacto ambiental, para que en un plazo de treinta días presten su conformidad u oposición a la autorización solicitada. Transcurrido dicho plazo sin que las Administraciones afectadas –los Ayuntamientos en lo que aquí interesa– hayan contestado, se entenderá la conformidad de dicha Administración con la autorización de la instalación.

En caso de que el Ayuntamiento afectado formule alegaciones, la Administración encargada de la tramitación le dará traslado de éstas al solicitante para que en el plazo de quince días preste su conformidad o formule los reparos que estime procedentes. En caso de reparos del solicitante, se trasladarán los mismos a la Administración que formuló la oposición, para que en el plazo de quince días muestre su conformidad o reparos a dicha contestación. Transcurrido dicho plazo sin que la Administración afectada emitiera nuevo escrito de reparos, se entenderá la conformidad con la contestación efectuada por el solicitante.

En los procedimientos tramitados por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón para otorgar la autorización administrativa previa de instalaciones eólicas, se prevé que se solicite preceptivamente informes de los Ayuntamientos afectados (artículo 14.2 Decreto-ley 2/2016) Además, el artículo 29.1.c) de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón, que regula las consultas a las Administraciones pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, establece que el órgano sustantivo deberá solicitar con carácter preceptivo Informe de los entes locales afectados, para que se pronuncien sobre la sostenibilidad social del proyecto.

Por último, conviene señalar que estas autorizaciones administrativas serán otorgadas por la Administración competente, sin perjuicio de las concesiones y autorizaciones que sean necesarias de acuerdo con otras disposiciones que resulten aplicables y en especial las relativas a la ordenación del territorio y al medioambiente (artículo 53.6 LSE) Es decir, el otorgamiento de estas autorizaciones no exime de obtener las preceptivas licencias municipales, como se expondrá a continuación.

### **III.3 – Autorizaciones urbanísticas municipales.**

#### **III.3.i - Licencia urbanística.**

Las instalaciones de generación de electricidad mediante fuentes de origen renovable son obras privadas, declaradas de utilidad pública (artículo 54 LSE), que están sujetas a licencia urbanística, a diferencia de lo que sucede con las instalaciones dedicadas a las actividades reguladas de transporte y distribución, a las que se aplica lo establecido en la disposición adicional duodécima, en relación las disposición adicional tercera, ambas de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, las cuales no están sometidas a licencia o a cualquier otro acto de control preventivo municipal

El artículo 226.1.b Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA), sujeta a licencia urbanística la *“construcción e implantación de instalaciones de nueva planta con excepción de las sujetas a declaración responsable”*.

Así pues, salvo las instalaciones de autoconsumo y las de producción proveniente de la energía solar sobre las pérgolas de los aparcamientos de vehículos y en los espacios libres privados, el resto de instalaciones de generación de electricidad procedente de fuentes renovables están sujetas a licencia urbanística. El control municipal previo que se realiza mediante la licencia urbanística tiene un alcance limitado: se limita a comprobar que las instalaciones de generación proyectadas cumplen las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanístico vigentes en el momento de la resolución. Como es sabido, las licencias se otorgan dejando a salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, aunque pueden denegarse si se pretende llevar a cabo una ocupación ilegal del dominio público (artículo 223.2 TRLUA).

Teniendo en cuenta que este tipo de instalaciones por sus características y necesidades de terreno suelen ejecutarse en suelos no urbanizables, a través de la licencia urbanística se comprobará que las instalaciones cumplan las determinaciones correspondientes a estos suelos.

Al implantarse estas instalaciones en suelo no urbanizable, se plantea la cuestión del régimen de autorizaciones aplicable, conforme a lo establecido en los artículos 34 a 37 TRLUA. Si se considera que estas instalaciones están destinadas a la explotación de los recursos naturales, bastaría con el otorgamiento de la licencia urbanística para su ejecución en terrenos clasificados como suelo no urbanizable (artículo 34.1.a TRLUA).

#### **III.3.ii - Autorización especial en suelo no urbanizable.**

Los órganos autonómicos competentes en materia de urbanismo vienen considerando que estas instalaciones de generación de electricidad tienen carácter industrial, por lo que deben someterse a la autorización especial en suelo no urbanizable, establecida en el artículo 35 TRLUA. Este tipo de instalaciones encaja en el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, que se refiere a aquellas *“... instalaciones que quepa considerar de interés público o social por su contribución a la ordenación y al desarrollo y cuyo emplazamiento en el medio rural sea conveniente por su*

tamaño, por sus características”. Concurren en estas instalaciones los dos requisitos exigidos en este apartado: i) están declaradas de utilidad pública por ley (artículo 54 LSE) y su emplazamiento en el suelo no urbanizable está justificado por sus características y tamaño.

Para la obtención de la autorización especial en suelo no urbanizable debe seguirse el procedimiento regulado en el artículo 36 TRLUA, en el que interviene el Consejo Provincial de Urbanismo mediante la emisión de un informe preceptivo. En estos casos se puede otorgar simultáneamente por el órgano municipal competente la autorización especial en suelo no urbanizable y la licencia urbanística.

### III.3.iii. – Informe preceptivo y vinculante del Consejo Provincial de Urbanismo.

En aquellos casos en que este tipo de instalaciones deban someterse a evaluación de impacto ambiental, no es necesario que se siga el procedimiento de autorización especial en suelo no urbanizable. De acuerdo con lo establecido en los anexos I y II de la Ley 11/2014, de 4 de diciembre, de Prevención y Protección Ambiental de Aragón (LPPA Ar), quedan sometidas a evaluación de impacto ambiental las siguientes instalaciones de generación de electricidad:

#### Evaluación de impacto ambiental ordinaria:

*3.9 Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía (parques eólicos) que tengan 15 o más aerogeneradores, o que tengan 30 MW o más, o que se encuentren a menos de 2 km de otro parque eólico en funcionamiento, en construcción, con autorización administrativa o con declaración de impacto ambiental.*

*3.10 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.*

#### Evaluación de impacto ambiental simplificada:

*4.7 Instalaciones para la utilización de la fuerza del viento para la producción de energía. (Parques eólicos) no incluidos en el anexo I, salvo las destinadas a autoconsumo que no excedan los 100 kW de potencia total.*

*4.8 Instalaciones para producción de energía eléctrica a partir de la energía solar, destinada a su venta a la red, no incluidas en el anexo I ni instaladas sobre cubiertas o tejados de edificios o en suelos urbanos y que ocupen una superficie mayor de 10 ha.*

En estos casos, el procedimiento de autorización especial en suelo no urbanizable se sustituye por un informe preceptivo y vinculante que debe emitir el Consejo Provincial de Urbanismo en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental a solicitud del órgano ambiental. Este informe deberá versar sobre “*las afecciones supralocales del uso o actividad planteados, la justificación del emplazamiento en el medio rural, la posibilidad de formación de núcleo de población, la conveniencia y alcance de la rehabilitación y los parámetros urbanísticos de aplicación*”. En caso de discrepancias entre el órgano ambiental y el Consejo Provincial de Urbanismo, el Consejero competente en materia de medio ambiente o de urbanismo podrá requerir su resolución al Gobierno de Aragón.



### **III.4 - Licencias municipales de carácter ambiental.**

#### III.4.i – Licencia ambiental de actividades clasificadas.

Estas instalaciones de generación de electricidad mediante fuentes de origen renovables están sujetas también a la licencia ambiental de actividades clasificadas, exigida en el artículo 71 LPPA Ar; de acuerdo con lo establecido en el punto 7, letra b) del Anexo V esta Ley, únicamente quedan excluidas: i) Las instalaciones fotovoltaicas sin combustión auxiliar ubicadas en suelo urbano y ii) Las instalaciones fotovoltaicas sin combustión auxiliar ubicadas en suelo no urbanizable genérico que no estén en zona ambientalmente sensible y que ocupen una superficie inferior a las 5 hectáreas.

La finalidad de la licencia ambiental de actividades clasificadas (artículo 73 LPPA Ar) es: i) prevenir y reducir en origen las emisiones contaminantes al aire, al agua y al suelo que pueden producir las correspondientes actividades que son susceptibles de afectar al medio ambiente y ii) comprobar, en el marco de las competencias municipales, la adecuación de la actividad a las ordenanzas municipales, a la legalidad urbanística, a la normativa de seguridad, sanitaria, ambiental y a aquellas otras que resulten exigibles.

Esta licencia se tramitará siguiendo el procedimiento regulado en el capítulo II del Título IV de la LPPA Ar: i) solicitud ante el Ayuntamiento; ii) denegación de la licencia por el Alcalde en el caso de que la actividad sea contraria al ordenamiento jurídico y, en particular, no sea compatible con los instrumentos de planeamiento urbanístico o las ordenanzas municipales; iii) remisión del expediente al órgano competente para la calificación de la actividad; iv) trámite de información pública y audiencia a los vecinos inmediatos al lugar del emplazamiento propuesto; v) remisión al órgano competente para calificar la actividad de un informe razonado sobre el establecimiento de la actividad, las alegaciones formuladas y la respuesta razonada a las alegaciones; vi) informe de calificación por el órgano competente que tendrá carácter vinculante cuando suponga la denegación de la licencia o la imposición de medidas correctoras y vii) resolución por el órgano municipal competente.

Este procedimiento tiene algunas peculiaridades cuando las actividades clasificadas están sujetas también a evaluación de impacto ambiental ordinaria o simplificada, como suele suceder con las instalaciones de generación de electricidad renovable. En primer lugar, en estos casos las actividades no se someterán al trámite de la calificación ambiental, excepto que el Ayuntamiento acuerde, de forma expresa y a criterio propio, que dichas actividades tienen que someterse a este trámite (apartado 4 del artículo 71 LPPA Ar); lo recomendable es no someter al trámite de calificación ambiental las instalaciones de generación sometidas a evaluación de impacto ambiental. En segundo lugar, a la solicitud de licencia se acompañará la declaración de impacto ambiental o el informe de impacto ambiental según corresponda o, en su caso, el estudio de impacto ambiental en lugar de la memoria descriptiva (artículo 76.3 LPPA Ar) Y, en tercer lugar, en estos supuestos el expediente se someterá a información pública, conjuntamente con el estudio de impacto ambiental, por un periodo de un mes (artículo 77.4 LPPA Ar).

El plazo máximo para resolver y notificar esta licencia es de cuatro meses contados desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro municipal. Transcurrido este plazo sin haberse notificado la resolución, podrá entenderse estimada la solicitud, siempre que se haya emitido el informe de calificación de la actividad con carácter favorable o, en su caso,

siempre que se hubiera formulado la declaración de impacto ambiental o el informe de impacto ambiental con carácter favorable (artículo 79 LPPA Ar).

La licencia ambiental incorporará las prescripciones necesarias para la protección del medio ambiente y, en particular, el condicionado impuesto en el informe de calificación. En el caso de actividades sometidas a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, la licencia incorporará también el contenido de la declaración de impacto ambiental o informe de impacto ambiental, respectivamente (artículo 80 LPPA Ar).

De acuerdo con lo previsto en el artículo 231 TRLUA, en una única resolución pueden otorgarse la licencia urbanística y la licencia ambiental de actividades clasificadas.

#### III.4.ii – Licencia de inicio de actividad.

Una vez ejecutada la instalación de generación de energía renovable, eólica o fotovoltaica, sometida a licencia ambiental, y con carácter previo al comienzo de la actividad de generación, deberá obtenerse la licencia de inicio de actividad (artículo 84.1 LPPA Ar).

El titular de la instalación deberá presentar ante el ayuntamiento la solicitud de licencia de inicio de actividad acompañada de la documentación que acredite que las obras e instalaciones se han ejecutado de acuerdo con lo establecido en la licencia ambiental de actividades clasificadas, que consistirán en: a) Un certificado del técnico director competente de la ejecución y, en su caso, visado por el colegio profesional correspondiente, en el que se especifique la conformidad de la instalación con el proyecto aprobado y con las condiciones fijadas en la licencia ambiental de actividades clasificadas, o un certificado emitido por un organismo de control autorizado; b) Un acta donde se recoja que se ha comunicado a los trabajadores, si los hubiera, o a sus representantes la solicitud de licencia de inicio de la actividad.

El artículo 86 LPPA Ar exige la realización de una comprobación y el levantamiento del acta correspondiente en la que se haga constar que las instalaciones realizadas se ajustan al proyecto aprobado y a las medidas correctoras impuestas. No es necesaria la comprobación por parte de los técnicos municipales en aquellos casos, que son los más frecuentes, en que las instalaciones de generación de electricidad han estado sometidas a evaluación de impacto ambiental. En estos casos la comprobación tiene que realizarla la Administración que ha formulado la declaración de impacto ambiental, que también es la competente para otorgar las autorizaciones administrativas. Lo lógico es otorgar la licencia de inicio de la actividad una vez otorgada la autorización administrativa de explotación.

Conviene tener en cuenta que en relación con la licencia de inicio rige el silencio positivo, de manera que si no se resuelve la solicitud en el plazo de un mes deberá entenderse otorgada.

### **III.5 – Concurrencia de autorizaciones administrativas y urbanísticas.**

En algunas ocasiones se ha suscitado si es posible otorgar las autorizaciones administrativas por los órganos competentes en materia de energía, sin la previa aprobación de títulos habilitantes de naturaleza urbanística –licencias e instrumentos de planeamiento urbanístico. Se plantea la cuestión de la relación que debe existir entre estos títulos habilitantes de naturaleza urbanística y las autorizaciones administrativas otorgadas por las Administraciones competentes en materia de energía.

El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta controvertida cuestión y la resolvió aplicando el denominado “*principio de separación de legislaciones*” (sentencias de 21 de septiembre de 2015 que resuelven los recursos de casación núm. 4144/2012 y num. 4555/2012) De acuerdo con este principio no se puede vincular el otorgamiento de las autorizaciones administrativas en materia de energía a la previa aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico o al otorgamiento de la preceptiva licencia urbanística. Este principio de separación de legislaciones supone la independencia de los procedimientos que deben tramitarse y, por consiguiente, de las autorizaciones que se otorguen en estos procedimientos.

Ha vuelto a pronunciarse el TS sobre esta cuestión en dos recientes sentencias -STS 4107/2021, de 28 de octubre y STS 4110/2021, de 29 de octubre- que confirman, aunque con alguna matización importante, la aplicación del “*principio de separación de legislaciones*”. La cuestión que se suscita en estas sentencias es si, a la vista del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas de instalaciones eléctricas establecido en la Ley del Sector Eléctrico (artículo 53), constituye un requisito previo para el otorgamiento de estas autorizaciones que se haya aprobado previamente un instrumento de planeamiento urbanístico, que prevea específicamente la definición de las infraestructuras eléctricas que se quieren ejecutar. Y lo que presenta interés casacional objetivo para la formulación de jurisprudencia, consiste en aclarar si la omisión de la aprobación de un determinado plan urbanístico, puede determinar la nulidad de una autorización administrativa para instalación de energía eléctrica.

Se considera en estas sentencias que el Tribunal de Instancia no debió declarar la nulidad de pleno derecho de la autorización administrativa otorgada por el órgano autonómico competente en materia de energía, dado que debió tener en cuenta la especificidad del régimen jurídico de las autorizaciones administrativas regulado en el artículo 53 LSE, en la medida en que el otorgamiento de dicha autorización, que tiene un carácter reglado, está supeditado al cumplimiento de determinados requisitos especificados en la legislación del sector eléctrico 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 particular, cumpla con las previsiones relativas a la ordenación territorial, urbanística y medio ambiental.

Las sentencias, con base en el principio de separación de legislaciones, distinguen 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, de las autorizaciones exigidas por la regulación sectorial de la ordenación territorial y urbanística, señalando que todas ellas deban concurrir para poder llevar a cabo

la ejecución de las instalaciones eléctricas proyectadas. Y se deja claro que la legislación del sector eléctrico no contiene ninguna prescripción acerca de que el instrumento de ordenación del territorio o el plan urbanístico correspondiente deban ser aprobados con carácter previo al otorgamiento de las autorizaciones administrativas reguladas en el artículo 53 LSE.

La respuesta que se da a la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es que:

*“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 medioambiente exigidas por la legislación del estado y por la normativa sectorial de la Comunidad Autónoma afectada.”*

La matización que hacen estas sentencias al principio de separación de legislaciones es que se supedita la eficacia de la autorización administrativa en materia de energía a que el proyecto de ejecución cuente con las autorizaciones exigidas en la legislación estatal y autonómica en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente, veremos a continuación con qué consecuencias.

La aplicación de esta interpretación al caso enjuiciado tiene como consecuencia que se concluya en estas sentencias que no cabe declarar la nulidad de pleno derecho de la autorización administrativa en materia de energía otorgada por la Administración autonómica, por no haberse aprobado previamente el instrumento de planeamiento urbanístico que debía contemplar la instalación de energía eléctrica proyectada. Ahora bien, como consecuencia de la matización al principio de separación de legislaciones a que se ha hecho referencia, se anulan los apartados de la resolución del órgano autonómico por la que se otorga la autorización administrativa *“referidos a la aprobación del proyecto de ejecución del establecimiento de la línea aérea y a la necesidad de la urgente ocupación de los bienes y derechos afectados, al no supeditarse su efectividad al otorgamiento de la licencia urbanística que requiere la aprobación del Plan Especial de Infraestructuras.”*

La interpretación que puede hacerse de estas sentencias es que limitan la aplicación del principio de separación de legislaciones a la autorización administrativa previa (artículo 53.1.a LSE), pero no lo aplican a la autorización administrativa de construcción (artículo 53.1.b LSE) De manera que, según la interpretación que hago de estas sentencias, la autorización administrativa previa podría otorgarse prescindiendo de si se han aprobado u otorgado los títulos urbanísticos habilitantes u otras autorizaciones exigidas por la legislación sectorial. Sin embargo, la autorización administrativa de construcción por la que se aprueba el proyecto de ejecución, quedaría supeditada a que este proyecto cuente con todas las autorizaciones y licencias exigidas por la legislación en materia de ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente.

### **III.6 - Títulos habilitantes para la ejecución de instalaciones de autoconsumo.**

La regla general es que las instalaciones de autoconsumo están sujetas a licencia urbanística, conforme a lo establecido en el artículo 226.2 TRLUA. Y únicamente quedan sometidas a declaración responsable (artículo 227 TRLUA) las:

*“f) Instalaciones de aprovechamiento de energía solar mediante paneles fotovoltaicos destinadas a autoconsumo sobre cubierta y edificaciones y pérgolas de aparcamientos de vehículos, cuando las instalaciones no superen un metro y medio de altura desde el plano de la cubierta, o, en el caso de cubierta inclinada, cuando los paneles se coloquen pegados a la cubierta en paralelo o no superando el metro de altura, excepto en edificios protegidos por razones patrimoniales u otras que requieran informes sectoriales específicos.*

*g) Instalaciones de producción de energía proveniente de la energía solar sobre las pérgolas de los aparcamientos de vehículos y en los espacios libres privados no susceptibles de ocupación de las parcelas. Los espacios ocupados por las instalaciones mencionadas no computarán a efectos del volumen edificable de la parcela ni de las distancias mínimas de la edificación a los límites de la parcela, a otras edificaciones o en la vía pública. Los elementos auxiliares de las instalaciones, como las estructuras de apoyo o pérgolas, serán considerados partes inherentes de las instalaciones de generación solar”.*

El documento de declaración responsable habrá de contener, además de los datos exigidos en la legislación del procedimiento administrativo común:

- a) La identificación y ubicación de su objeto;
- b) La enumeración de los requisitos administrativos aplicables;
- c) La relación de los documentos acreditativos del cumplimiento de los anteriores requisitos, indicando en cada caso su contenido general y el nombre del técnico o profesional que lo suscriba, sin perjuicio de que voluntariamente puedan aportarse copias de tales documentos y
- d) El compromiso expreso de mantener el cumplimiento de dichos requisitos durante el período de tiempo inherente a la realización del acto objeto de la declaración.

Una vez presentada la declaración responsable podrá iniciarse la ejecución de estas instalaciones de autoconsumo, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas el Municipio.

## **IV – Cesión de terrenos municipales para la ejecución de instalaciones eólicas o fotovoltaicas.**

### **IV.1 – Aptitud de los terrenos municipales para el aprovechamiento de los recursos naturales existentes con el fin de generar energía eléctrica mediante instalaciones eólicas o fotovoltaicas.**

Es frecuente que los promotores de parques eólicos o plantas fotovoltaicas estén interesados en disponer de terrenos de titularidad municipal para ejecutar las distintas instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras necesarias para su implantación. La ubicación de los terrenos, la orografía, la orientación, la superficie y otras características, los hacen especialmente aptos para el aprovechamiento de recursos naturales como el viento o el sol, con el fin de generar energía eléctrica. Es decir, son terrenos aptos para ejercer una actividad industrial como es la producción de energía eléctrica a través de instalaciones eólicas o fotovoltaicas.

Si a lo expuesto se añade que las entidades promotoras sólo tienen que negociar con un único propietario que, además, resulta ser la Administración competente para otorgar las correspondientes licencias municipales, hace que los promotores se decanten en muchos casos por los terrenos municipales en vez de por terrenos de propiedad privada.

Teniendo en cuenta que la aptitud de terrenos de estas características para la generación de energía eléctrica a partir del aprovechamiento del viento y el sol, ha supuesto que se estén pagando por ellos unas rentas muy superiores a las derivadas de aprovechamientos agrícolas o forestales, es una buena oportunidad para que los Ayuntamientos incrementen la rentabilidad de sus terrenos, en beneficio de todos los vecinos. Se consigue de esta forma que todos los vecinos participen de la rentabilidad generada por la implantación de estas instalaciones, lo que no sucede cuando se ejecutan en terrenos de propiedad privada.

Así pues, los Ayuntamientos deberían incentivar la ejecución de estas instalaciones en terrenos municipales, siempre que las condiciones ambientales, paisajísticas y urbanísticas lo permitan.

A continuación, se expondrán las formas de cesión de estos terrenos municipales y los aprovechamientos en ellos existentes para la ejecución de instalaciones eólicas o fotovoltaicas. En primer lugar, se hará referencia a la cesión forzosa de los terrenos, previa declaración de utilidad pública de las instalaciones. En segundo lugar, se analizará la cesión voluntaria de los terrenos municipales, exponiendo los procedimientos que deben seguir los Ayuntamientos para ponerlos a disposición de las entidades promotoras. Estos procedimientos, como se verá, varían en función de la naturaleza de los terrenos –bienes patrimoniales, demaniales, comunales y montes públicos-, de las instalaciones que se proyectan ejecutar sobre estos terrenos y del momento en que los promotores tienen necesidad de disponer de los terrenos dentro de los procedimientos de obtención de los permisos y autorizaciones administrativas.

## **IV.2 – La cesión forzosa de terrenos de titularidad municipal previa declaración de utilidad pública de las instalaciones de generación.**

El artículo 54.1 LSE declara de utilidad pública todas las instalaciones eléctricas de generación, incluyendo las líneas de evacuación.

El artículo 55 LSE dispone que *“Para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones aludidas en el artículo anterior, será necesario que la empresa interesada lo solicite, incluyendo el proyecto de ejecución de la instalación y una relación concreta e individualizada de los bienes o derechos que el solicitante considere de necesaria expropiación”*. Esta petición será sometida a información pública y a informe de los organismos afectados. Una vez concluida la tramitación de este procedimiento, que suele coincidir con la tramitación del procedimiento para el otorgamiento de la autorización previa y de construcción de las instalaciones de generación, se acordará por el órgano competente de la Administración General del Estado o de la Administración autonómica, el reconocimiento de la utilidad pública.

El efecto del reconocimiento de la utilidad pública, por lo que aquí interesa, es el derecho que tiene la empresa promotora a que le sea otorgada la oportuna autorización, en los términos que en la declaración de utilidad pública se determinen, para el establecimiento, paso u ocupación de la instalación de generación de energía eléctrica sobre terrenos de uso público, de propios o comunales de los municipios.

Así pues, declarada la utilidad pública de la instalación de generación a solicitud de la empresa promotora, ésta tiene derecho a ocupar los terrenos municipales cualquiera que sea su naturaleza: patrimoniales, demaniales o comunales. Por tanto, hay que tener en cuenta que las empresas promotoras de instalaciones eólicas o fotovoltaicas pueden, en último extremo, ocupar forzosamente terrenos municipales, si obtienen la declaración de utilidad pública de la Administración competente en cada caso.

Los municipios titulares de terrenos afectados por estas instalaciones pueden oponerse a la solicitud de declaración de utilidad pública a los efectos de la ocupación forzosa de éstos, argumentando la prevalencia de los intereses públicos municipales en el uso, aprovechamiento y explotación de sus bienes, respecto del interés privado de las empresas promotoras de estas instalaciones, de acuerdo con lo previsto en el artículo 147 del Real Decreto 1955/2000. En caso de oposición municipal a la declaración de interés público, la competencia para formularla se desplaza al Consejo de Ministros o al órgano equivalente de las Comunidades Autónomas (artículo 148 RD 1955/2000).

En el caso de que, a pesar de la oposición municipal, se declarase la utilidad pública de estas instalaciones, cabría interponer recurso contencioso-administrativo contra este acto. El TS en algunos casos ha anulado acuerdos del Consejo de Ministros declarando la utilidad pública de este tipo de instalaciones.

Lo cierto es que no es frecuente que las empresas promotoras de instalaciones eólicas y fotovoltaicas incluyan los bienes de titularidad municipal en las solicitudes de declaraciones de utilidad pública, a los efectos de obtener por expropiación los terrenos afectados por estas instalaciones. Los promotores de estas instalaciones y los municipios suelen alcanzar acuerdos para la ocupación de los terrenos de titularidad municipal.

Como ya ha quedado expuesto, la forma de la cesión voluntaria de los terrenos dependerá de la naturaleza de éstos.

### **IV.3 – La cesión voluntaria de terrenos de titularidad municipal de naturaleza patrimonial.**

Las entidades promotoras de este tipo de instalaciones de generación de electricidad, normalmente no tienen interés en comprar los terrenos destinados a su ejecución. Suelen optar, según los casos, por el arrendamiento de los terrenos o por la constitución de derechos de superficie, por un periodo de treinta o cuarenta años, prorrogable. Además, se constituyen derechos de servidumbre de paso aéreo o subterráneo para la ejecución de las líneas de evacuación y servidumbres de paso para el acceso a las instalaciones.

Se expondrá a continuación el régimen jurídico aplicable a estos contratos de carácter patrimonial y las distintas modalidades utilizadas, haciendo hincapié en algunas cuestiones relevantes que conviene recoger en los pliegos que rijan las licitaciones de estos contratos.

Como se verá, la forma de adjudicar estos contratos para la cesión de los terrenos municipales y de sus aprovechamientos, viene condicionada por el estado de tramitación en que se encuentran las solicitudes para la obtención de los permisos de acceso y conexión y de las autorizaciones administrativas previa y de construcción.

#### **IV.3.i - Régimen jurídico de los contratos de carácter patrimonial**

Los Ayuntamientos con carácter general pueden utilizar directamente los bienes patrimoniales o bien ceder su aprovechamiento a los particulares mediante contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 184.1 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón (LALA) y en el artículo 99.2 del Decreto 347/2002, de 19 noviembre, del Gobierno de Aragón, que aprueba el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de Entidades Locales de Aragón (REBASO). Los principios que han de tenerse en cuenta a la hora de decidir la forma de utilizar estos bienes son, entre otros, los de eficacia y rentabilidad en la explotación (artículo 184.1 LALA y artículo 8.1.b Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas). Por otra parte, y de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 8 de esta Ley (LPAP), la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo y ejecución de las distintas políticas públicas en vigor.

Una gestión eficaz y rentable de estos bienes patrimoniales municipales con aptitud para la generación de electricidad a través de instalaciones eólicas o fotovoltaicas que, además, coadyuve al fomento de las energías renovables, exige ceder su aprovechamiento a las entidades que estén dispuestas a realizar las inversiones necesarias para explotar estos recursos naturales, mediante la celebración de los correspondientes contratos.

Estos contratos de explotación de bienes patrimoniales –denominados contratos patrimoniales– están excluidos del ámbito de aplicación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (artículo 9.1 LCSP). Conviene precisar, como ha hecho la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón (JCCA) en varios informes –



entre otros en el Informe 10/2010, de 15 de septiembre-, que esta exclusión no es absoluta. La propia LCSP –artículo 4.1- establece que estos contratos patrimoniales se registrarán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse. Además, la Disposición adicional segunda de esta Ley, al regular las competencias en materia de contratación en las Entidades Locales, incluye los contratos patrimoniales.

Con todo ello, resulta que el régimen jurídico aplicable a estos contratos patrimoniales es ciertamente complejo, en la medida en que hay que tener en cuenta lo establecido en la legislación estatal y autonómica reguladora de los bienes locales, también en la legislación básica que regula los bienes y patrimonio de las Administraciones Públicas y, como se ha dicho, en algunos aspectos y de forma supletoria la LCSP.

Uno de los rasgos característicos de los negocios jurídicos para la explotación de bienes y derechos patrimoniales es el de la libertad de pactos (artículo 111 LPAP). Esta libertad se traduce en la libre elección del tipo de contrato a través del cual se cederá la explotación de los bienes municipales. En este sentido, el artículo 106.1 LPAP –precepto que tiene carácter básico y, por tanto, es de aplicación a las entidades locales- establece que la explotación de los bienes o derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico. Así pues, la explotación de los terrenos municipales y de los recursos naturales en ellos existentes podrá cederse mediante contratos de constitución de derechos de superficie, contratos de arrendamiento y contratos de constitución de servidumbres.

#### IV.3.ii – Contrato de constitución de derecho de superficie, contrato de arrendamiento y contrato de constitución de servidumbres.

La opción por uno u otro tipo de negocio vendrá determinada por la adecuación a los fines que en cada caso se persiguen. Si de lo que se trata es de instalar en las parcelas municipales aerogeneradores y de construir subestaciones de transformación, con vocación de permanecer durante un largo periodo, se considera que el contrato para la constitución de derechos de superficie es el negocio jurídico más adecuado y el que ofrece una mayor seguridad jurídica tanto al Municipio titular de los bienes como a las entidades a las que se ceda el aprovechamiento. La constitución de derechos de superficie configura una doble titularidad sobre el suelo y el vuelo, permitiendo definir con precisión los derechos y obligaciones de cada uno de los titulares. Hay que tener en cuenta que por las características de los parques eólicos estas instalaciones son compatibles con otros aprovechamientos agrícolas, pecuarios, forestales o de otro tipo que puedan hacerse sobre estos terrenos. De ahí que en estos casos resulte conveniente dividir la titularidad del suelo y del vuelo mediante la constitución de derechos de superficie. Por otra parte, no hay que desconocer que en algunos casos para la financiación de este tipo de instalaciones se exigen garantías reales constituidas sólo sobre las instalaciones eólicas. La doble titularidad del suelo y del vuelo permite la constitución de garantías reales sólo sobre las instalaciones.

No existe en nuestro país una regulación específica sobre el denominado derecho de superficie eólica. Es de aplicación, por tanto, el régimen general del derecho de superficie, contenido en los 53 y 54 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU) Se trata de

una regulación poco detallada y pensada fundamentalmente para resolver las cuestiones planteadas por la superficie urbanística. En consecuencia, conviene incluir en el expediente de contratación un pliego que regule con precisión todas las cuestiones relevantes para la configuración de los derechos de superficie eólica.

Para la cesión de la explotación de terrenos municipales destinados a instalaciones fotovoltaicas, puede servir el contrato de arrendamiento. Las instalaciones fotovoltaicas ocupan todo el terreno, por lo que resulta difícil compatibilizarlas con otros aprovechamientos del terreno. De ahí que el contrato de arrendamiento puede ser adecuado para la cesión de terrenos destinados a instalaciones fotovoltaicas.

Para otras afecciones de los terrenos municipales de naturaleza patrimonial, como pueden ser la construcción de líneas de evacuación, aéreas o subterráneas, o la apertura de caminos, se pueden celebrar contratos de constitución de servidumbres de paso.

#### **IV.4 - Licitación de los contratos para la cesión de los terrenos municipales.**

El apartado 1 del artículo 107 LPAP –que tiene carácter básico y, en consecuencia, es de aplicación a las entidades locales<sup>1</sup>- establece que *“Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente”*

De manera que con carácter general deberá utilizarse el concurso como forma de adjudicación de los contratos patrimoniales, si bien podrá también utilizarse la adjudicación directa cuando la demanda venga limitada por el otorgamiento de la autorización administrativa previa a la entidad promotora de la instalación, cuestión a la que se hará referencia más adelante.

---

<sup>1</sup> El Tribunal Constitucional, en la sentencia 162/2009, de 29 de junio, declaró la inconstitucionalidad del apartado 2 del artículo 184 LALA por contradecir lo establecido en el apartado 1 del artículo 107 LPAP. Se estableció en este apartado lo siguiente:

*“El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales se regirán por la normativa reguladora de la contratación. Será necesaria la realización de subasta pública, siempre que la duración de la cesión sea superior a cinco años o su precio exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto.*

*Excepcionalmente, y de forma justificada, podrá hacerse por concurso, aun cuando el plazo de cesión sea superior a cinco años y su precio exceda del 5 por 100 de los recursos ordinarios, cuando el arrendamiento o cesión de uso tenga por objeto el fomento de actividades de carácter económico y el destino del uso de los bienes patrimoniales sea la implantación o ejercicio de actividades propiamente económicas que redunden notoriamente en la satisfacción de necesidades de interés general de los vecinos.*

*En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un precio que no podrá ser inferior al 6 por 100 del valor en venta de los bienes.”*

#### IV.4.i - Tramitación del expediente

Para la cesión de uso de estos bienes patrimoniales deberá tramitarse un expediente en el que se justifique que esta es forma más adecuada para una gestión eficaz y rentable de estos bienes.

En el expediente o expedientes que se tramiten para la cesión del aprovechamiento de estos bienes patrimoniales, se incluirá un documento, al que se puede denominar pliego de cláusulas administrativas en el que, entre otras cosas, se determine el objeto del contrato, su régimen jurídico, sus efectos, duración, criterios de negociación, régimen económico, cumplimiento y extinción, especificación de régimen fiscal (sujeción al Impuesto sobre el Valor Añadido), pago del IBI y contener los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato, y cualesquiera otra menciones que sean necesarias para el buen fin del contrato. Como dice la JCCA, en el informe 10/2010, en el que se pronuncia sobre la necesidad de pliego de condiciones en un contrato patrimonial, “... ese documento es necesario, tanto desde el punto de vista material, de la regulación del alcance y extensión de los efectos del contrato, como del formal, de la formación de la voluntad del órgano de la entidad local a quien corresponda la competencia para la aprobación del negocio jurídico concreto”.

#### IV.4.ii - Cláusulas de los pliegos.

Se hará referencia a continuación a algunas de las cláusulas más relevantes que deben recogerse en los pliegos que rijan la licitación de estos contratos para la cesión de los terrenos municipales.

##### a. PRECIO: DETERMINACIÓN Y GARANTÍAS.

La valoración de los terrenos municipales a los efectos de determinar el precio es una de las cuestiones relevantes de estos contratos. Ha de tenerse en cuenta que el apartado 2 del artículo 100 REBASO establece que, como regla general, el usuario de estos bienes patrimoniales habrá de satisfacer un precio que no podrá ser inferior al seis por ciento de su valor en venta.

Lo que condiciona la valoración de los terrenos y, consecuentemente, el precio de la cesión, es la utilización que el adjudicatario hace de ellos, destinándolos al ejercicio de una actividad industrial como es la generación de energía eléctrica, mediante la ejecución de instalaciones para el aprovechamiento del viento y del sol.

El desarrollo que están teniendo las energías renovables ha provocado un incremento en la demanda de terrenos que, por su ubicación próxima a los puntos de evacuación, por su orografía y por sus adecuadas condiciones ambientales y urbanísticas, son aptos para el aprovechamiento del viento y del sol como recursos para la generación de electricidad. El incremento de la demanda de terrenos con estas aptitudes ha tenido como lógica consecuencia un considerable incremento en el precio de éstos.

No existen datos oficiales sobre precios en este mercado de terrenos destinados a instalaciones eólicas y fotovoltaicas. Los precios varían de unas zonas a otras, dependiendo de las características de los terrenos y de la rentabilidad de las instalaciones que en ellos se proyectan ejecutar. Y varía también la forma de determinar el precio según se vayan a ejecutar parques eólicos –en estos casos suelen utilizarse distintos importes dependiendo de las afecciones sobre el terreno de los elementos que conforman el parque- o plantas fotovoltaicas –en estos casos se fija un importe por ha. de terreno.

Por lo que respecta a la forma de valorar los terrenos que se pretenden ceder y de determinar el precio, hay que tener presente su destino: actividad industrial para la generación de energía eléctrica aprovechando recursos naturales como el sol y el viento. Puede afirmarse que estos terrenos, por sus características –ubicación, orografía, soleamiento, viento, adecuadas condiciones urbanísticas y ambientales-, tiene una aptitud para el aprovechamiento de sol y del viento con el fin de generar energía eléctrica, mediante las instalaciones adecuadas. Esta aptitud de estos terrenos es la que se valora y por la que se está dispuesto a abonar importes muy superiores a los que se abonan por su destino agrario o pecuario.

De manera que la forma más adecuada para valorar estos terrenos y los aprovechamientos de los recursos en ellos existentes, es a partir de la rentabilidad que puede obtenerse con la actividad de generación eléctrica que se proyecta realizar en ellos. Es decir, con carácter general no hay que tener en cuenta las afecciones sobre los terrenos y establecer un precio que varíe en función de estas afecciones, que ha sido la forma de proceder por parte de algunas de las empresas promotoras de parques eólicos. El precio debe venir determinado por la rentabilidad de la actividad que se ejerza sobre los terrenos.

No se puede desconocer que los propietarios de terrenos –municipios incluidos- no disponen de la información necesaria para conocer la rentabilidad de estas instalaciones: energía eléctrica producida y precio de venta. Las empresas promotoras se cuidan de no ofrecer esta información. A pesar de ello, se puede optar por modalidades de determinación del precio que lo vinculen a la actividad en vez de a las afecciones sobre el terreno: i) se puede establecer un importe por MW instalado en los terrenos; ii) se puede establecer como precio un porcentaje de participación en los rendimientos derivados de la producción del parque y iii) fórmula mixta: un fijo por MW instalado y una parte variable en función de la rentabilidad derivada de la producción del parque.

El establecimiento de formas de determinación del precio que supongan una participación en las retribuciones derivadas de la producción de energía en las instalaciones, exigen un esfuerzo para controlar la producción de energía y los precios obtenidos por la electricidad generada. Teniendo en cuenta la complejidad de los mercados eléctricos y la dificultad que para los Ayuntamientos –sobre todo para los de los pequeños municipios- puede tener el acceso a esa información para poder comprobarla, es aconsejable que los municipios utilicen como forma de determinación del precio la de establecer un importe por MW instalado.

Como ya se ha dicho, no existen datos oficiales sobre precios en el mercado de terrenos destinados a instalaciones eólicas y fotovoltaicas. No obstante, pueden ser orientativos los datos ofrecidos por el Observatorio Eólico de Galicia (OEGA). Se dice en su web, en la parte dedicada al Observatorio de Precios, que “*Los pagos medios tienen una*

tendencia creciente a través del tiempo: los 1.800 euros/MW del año 1999 se convirtieron en una media de más de 3.000 euros/MW en el 2015". Y en la guía para el incremento del valor social y el valor económico de la energía eólica en las comunidades rurales de Galicia, publicada este año por el OEGA, se pone de manifiesto que en este momento las mejores ofertas sitúan el precio medio alrededor de 3.600/3.800 euros por MW.

No se pueden extrapolar sin más estos precios a terrenos destinados a instalaciones eólicas en las Comunidad Autónoma de Aragón, porque las horas de producción y las rentabilidades de los parques pueden ser distintas. Pero sí que pueden servir como referencia.

Además, estos importes por MW instalado y año se ven confirmados con la información aparecida recientemente en noticias publicadas en varios medios de comunicación (El País, El Periódico de la Energía, El Diario de Sevilla, la Opinión de Murcia) que se hacen eco de esta cuestión. Resulta de esta información que se está produciendo un incremento de los precios de los terrenos destinados a instalaciones fotovoltaicas y que en este momento se están pagando en determinadas zonas del país importes que van de 1.400 a 2.000 euros/ha y año. Si se tiene en cuenta que para instalar un MW de fotovoltaica se requiere aproximadamente 2 has., resulta, a la vista de la información aparecida en estos medios, que el precio de cesión de terrenos para la instalación de un MW de fotovoltaica es de 2.800 a 4.000 euros.

Con todos estos datos, y con todas las cautelas, puede decirse que el precio de cesión de terrenos para la ejecución de instalaciones eólicas y fotovoltaicas oscila entre 2.800 a 4.000 euros por MW instalado y año. Estos importes pueden tomarse como referencia para establecer el precio de licitación.

Por tanto, el precio del contrato de cesión de terrenos será el que ofrezca la entidad licitadora que resulte adjudicataria. Consistirá en el abono de una renta anual –contrato de arrendamiento- o canon –derecho de superficie-, determinado por los MW instalados en los terrenos cedidos.

Se hará referencia a continuación a la exigencia de garantías para asegurar el pago del precio. Teniendo en cuenta que los contratos de cesión de los terrenos son de larga duración, que es frecuente que se transmitan, bien formando parte del patrimonio de las sociedades promotoras de estas instalaciones o separadamente junto con el proyecto y las autorizaciones obtenidas, y de lo cambiante del negocio de la generación de electricidad (debido a los continuos cambios tecnológicos), se hace necesario exigir garantías de que el precio será abonado anualmente durante la vigencia del contrato. El mayor riesgo de estos contratos para los propietarios de los terrenos, incluidos municipios, es el impago una vez ejecutadas las instalaciones y después de haber funcionado durante varios años.

Volviendo a la cuestión de la garantía del pago del precio, la mayor garantía es lograr el pago anticipado de una parte importante del precio del contrato. Tratándose de un contrato para la constitución de un derecho de superficie puede establecerse que una parte importante del canon se abone en el momento de constituirse este derecho real. La realidad es que las empresas promotoras de estas instalaciones rechazan abonar anticipadamente parte del precio. Lo que suele hacerse es exigir la constitución de avales que garanticen el abono de una o varias anualidades de la renta o del canon. Habida cuenta

la cuestionable calidad de algunas de las garantías prestadas por estas entidades para obtener los permisos de conexión y acceso, el pliego que rija la licitación debería exigir requisitos reforzados de solvencia a las entidades avalistas para conseguir una mayor calidad de los avales prestados.

b. CAPACIDAD DE LOS LICITADORES.

Es un hecho que han existido movimientos especulativos en torno a los permisos de conexión y acceso a las redes, que se han extendido a la obtención de los terrenos para ejecutar las instalaciones de generación eólica o fotovoltaica proyectadas. Es decir, algunas empresas se han dedicado a obtener permisos de acceso y conexión a las redes y la disponibilidad de los terrenos necesarios, con el único fin de hacer negocio transmitiendo los permisos y los terrenos. En la reciente regulación de los permisos de acceso y conexión se han adoptado medidas para evitar esta situación indeseable.

Pues bien, para evitar estos movimientos especulativos en lo que respecta a la cesión de terrenos municipales, conviene que el pliego que rija la licitación exija determinados requisitos de capacidad. Lo que se persigue con esta exigencia es, como se ha dicho, evitar que las empresas que puedan resultar adjudicatarias tengan como único objetivo la especulación con los terrenos y con los permisos de conexión y acceso.

Así, debería exigirse como requisito previo para poder licitar el disponer de los permisos de conexión y acceso a las redes, que permitan la evacuación de la energía generada en las instalaciones proyectadas sobre los terrenos cuya cesión se licita.

Además, y dado que el destino de los terrenos es la ejecución de instalaciones de generación de electricidad, lo lógico sería exigir los mismos requisitos de capacidad que el artículo 121 de Real Decreto 1955/2000, exige a quienes solicitan las autorizaciones administrativas para ejercer la actividad de producción. De manera que únicamente podrán participar en la licitación para la cesión de los terrenos, las entidades que tengan capacidad para obtener las autorizaciones administrativas para ejecutar las instalaciones de generación proyectada sobre estos terrenos. A la vista de lo establecido en el citado precepto se pueden exigir en el pliego los siguientes requisitos de capacidad:

- Capacidad legal: los licitadores deberán tener personalidad física o jurídica propia, quedando excluidas las uniones temporales de empresas.
- Capacidad técnica: para acreditar la capacidad técnica, los licitadores deben cumplir alguna de las siguientes condiciones:
  - 1.ª Haber ejercido la actividad de producción de energía eléctrica durante, al menos, los últimos tres años.
  - 2.ª Contar entre sus accionistas con, al menos, un socio que participe en el capital social con un porcentaje igual o superior al 25 por 100 y que pueda acreditar su experiencia durante los últimos tres años en la actividad de producción.
  - 3.ª Tener suscrito un contrato de asistencia técnica por un período de tres años con una empresa que acredite experiencia en la actividad de producción.

- Capacidad económica: la capacidad económica de la sociedad solicitante se entenderá cumplida cuando la empresa solicitante aporte acreditación que garantice la viabilidad económica financiera del proyecto.

c. DURACIÓN DEL CONTRATO.

Estos contratos son de larga duración; suele establecerse una duración de 30 o 40 años, prorrogables unilateralmente por las entidades promotoras por periodos de 5 años. Es comprensible la larga duración de estos contratos, habida cuenta que se ejecutan unas instalaciones para generación de energía que necesitan un largo periodo para su amortización. Probablemente la vida útil de estas instalaciones sea inferior a la duración establecida para estos contratos.

El REBASO no establece un plazo máximo de duración del contrato de arrendamiento. Sí que se establece un plazo máximo de 20 años, prórrogas incluidas, en el artículo 106.3 LPAP. Este plazo limitado puede exceptuarse sin concurren causas excepcionales debidamente justificadas. La justificación de la ampliación del plazo en este tipo de contratos puede estar en el período de amortización de las instalaciones que se tienen que ejecutar para la generación de electricidad. La vida útil suele ser de 25 o 30 años.

d. TRANSMISIÓN DE LOS CONTRATOS O TRANSMISIÓN DE LAS SOCIEDADES INSTRUMENTALES Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LOS BENEFICIOS.

Conviene que el pliego contemple la transmisión de los contratos de cesión de terrenos. Es frecuente que las empresas que han resultado adjudicatarias acaben transmitiendo estos contratos junto con el proyecto de la instalación y los permisos y autorizaciones. Todavía es más frecuente que transmitan las sociedades instrumentales constituidas para cada una de las promociones de instalaciones eólicas o fotovoltaicas. En este caso, el contrato de cesión de terrenos adjudicado forma parte del activo de la entidad que se transmite.

No es lógico impedir que se produzcan estas transmisiones; ahora bien, en el pliego se pueden exigir determinados requisitos para la transmisión de los contratos de cesión de terrenos ya sea de forma independiente o formando parte del patrimonio de la entidad transmitida, con el fin de evitar que se utilice con fines especulativos. Así, se puede condicionar la transmisión del contrato a la obtención de la autorización previa y de construcción de la instalación proyectada sobre los terrenos; y se puede exigir que la entidad a la que se ceda el contrato, junto con el proyecto y las autorizaciones -o a la que se le transmitan las participaciones de la entidad adjudicataria- cumpla las condiciones de capacidad legal, técnica y económica establecida en el pliego. Para que el Ayuntamiento pueda controlar el cumplimiento de estos requisitos, se puede exigir en el pliego que la transmisión se someta a autorización del órgano municipal competente.

La transmisión de los contratos de cesión de terrenos, junto con el proyecto y las autorizaciones, puede suponer un buen negocio para el adjudicatario transmitente. El pliego puede prever también que, en estos casos de transmisión con importante beneficio

para el transmitente, el municipio, en su condición de propietario de los terrenos, participe de estos beneficios en la forma que se establezca.

e. PAGO DEL BICE.

Hay que tener en cuenta que las instalaciones eólicas o fotovoltaicas, una vez ejecutadas, tienen la consideración de Bienes Inmuebles de Características Especiales, sometidos también al IBI. Pero sucede que son sujetos pasivos de este Impuesto los propietarios de los terrenos y también los titulares del derecho de superficie. De manera que si se acaban constituyendo derechos de superficie sobre las fincas, el sujeto pasivo del IBI de los BICES será la empresa titular de estas instalaciones de generación.

La cuestión es problemática si la relación entre propietarios y empresas promotoras se configura como una relación arrendaticia. En este caso los sujetos pasivos serían los propietarios, en este caso el Municipio, por lo que habría que dejar bien claro en el pliego de la licitación que es obligación de las empresas arrendatarias de los terrenos municipales, en primer lugar, realizar las gestiones en el Catastro para dar de alta estas instalaciones como BICES y, en segundo lugar, abonar el IBI correspondiente.

f. DESMANTELAMIENTO DE LAS INSTALACIONES: GARANTÍA.

La cuestión del desmantelamiento de las instalaciones eólicas o fotovoltaicas es objeto de regulación en la legislación estatal y autonómica reguladora de las distintas autorizaciones administrativas a las instalaciones de generación. Para el desmantelamiento de las instalaciones se exige con carácter previo la autorización de cierre, de acuerdo con lo establecido en los artículos 135 y siguientes Real Decreto 1955/2000 y en el artículo 20 del Decreto-ley 2/2016; disposición legal esta última que es de aplicación supletoria a otras tecnologías como la eólica, de acuerdo con la Disposición final décima de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa.

Así pues, una vez otorgada la autorización de cierre por el cese de la actividad de producción de energía en estas instalaciones, cualquiera que sea la causa, se procederá a su desmantelamiento y a la restitución de los terrenos, conforme al plan de desmantelamiento que ha de ser presentado.

Para garantizar el desmantelamiento de las instalaciones cuyas autorizaciones tramita la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, el artículo 18 del Decreto-ley 2/2016, exige la constitución de una garantía por importe de veinte euros por kilovatio instalado y puesto en explotación, que se constituirá en la Tesorería de la Diputación General de Aragón antes del otorgamiento de la autorización de explotación. Las garantías podrán constituirse en cualquiera de las modalidades previstas en el artículo 12 del Real Decreto 937/2020, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Caja General de Depósitos.

Sin embargo, la legislación estatal, que también obliga a desmantelar las instalaciones para su cierre (artículo 53.5 LSE)- no prevé la constitución de garantías para el desmantelamiento.



Así pues, por lo que se refiere al desmantelamiento de las instalaciones eólicas o fotovoltaicas ejecutadas en los terrenos municipales, bastará con que el pliego se remita a lo establecido en la legislación autonómica, cuando las autorizaciones sean otorgadas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En cambio, si las instalaciones han sido autorizadas por la Administración General del Estado, es conveniente que el pliego exija al promotor de la instalación la constitución de garantías para el desmantelamiento de instalaciones ejecutadas en los terrenos de titularidad municipal.

g. ÓRGANO COMPETENTE PARA CONTRATAR.

La competencia para contratar viene determinada, como se ha dicho, en la Disposición adicional segunda de la LCSP. Se establece en los apartados 9 y 10 lo siguiente:

*“9. En las entidades locales corresponde a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales la competencia para la celebración de los contratos privados, así como la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando el presupuesto base de licitación, en los términos definidos en el artículo 100.1, no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.*

*10. Corresponde al Pleno la competencia para celebrar contratos privados, la adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial así como la enajenación del patrimonio cuando no estén atribuidas al Alcalde o al Presidente, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor”.*

Así pues, para determinar el órgano competente para contratar, es necesario conocer anticipadamente el valor de los terrenos que van a ser objeto de cesión.

h. INSCRIPCIÓN DEL ARRENDAMIENTO DE TERRENOS MUNICIPALES EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

En aquellos casos en que se opte por el derecho de superficie para que quede válidamente constituido se requiere una formalización en escritura pública y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad. La inscripción registral tiene carácter constitutivo de la existencia del derecho. Por tanto, no habrá más remedio que inscribir el derecho de superficie en el Registro de la Propiedad.

Si se opta por la cesión del uso y aprovechamiento de los terrenos municipales mediante arrendamiento, es conveniente por razones de seguridad jurídica inscribirlo en el Registro de la Propiedad. De ahí que en una de las cláusulas del pliego se impondrá al arrendatario la obligación de inscribir el arrendamiento en el Registro de la Propiedad.

#### **IV.5 – Compromiso de licitación de los terrenos municipales cuando todavía no se han obtenido los permisos de acceso y conexión.**

En muchos casos, el interés por los terrenos municipales surge antes de que las empresas promotoras de este tipo de instalaciones hayan obtenido los permisos de acceso y conexión, que permiten que las instalaciones de generación puedan evacuar la energía eléctrica producida a las redes de distribución y/o transporte, y las autorizaciones administrativas previa y de construcción, que son, junto con las licencias municipales, las que habilitan la ejecución de estas instalaciones en una ubicación determinada.

De manera que existe incertidumbre acerca de si finalmente se obtendrán estos permisos y autorizaciones y, en el caso de obtenerse, qué entidades serán las beneficiarias. La incertidumbre es total si ni siquiera se han otorgado los permisos de acceso y conexión a algunos de los nudos próximos a los que debería evacuarse la electricidad generada en las instalaciones que se quieren promover.

Así las cosas, lo recomendable es no sacar a licitación la cesión de terrenos municipales hasta que no se hayan otorgado los permisos de acceso y conexión. En el caso de que las empresas interesadas en obtener estos permisos de acceso y conexión, tuviesen necesidad de demostrar que podrán disponer de terrenos para ejecutar las instalaciones proyectadas, los Ayuntamientos podrían preparar un escrito haciendo constar que tienen terrenos disponibles para ejecutar este tipo de instalaciones y que procederán a su licitación entre aquellas entidades que finalmente obtengan los permisos de acceso y conexión. Se trataría de un documento de compromiso de destinar los terrenos municipales a la ejecución de estas instalaciones, previa licitación en la que podrían participar las entidades que hubiesen obtenido los permisos de acceso y conexión. Este documento de compromiso podría ser utilizado por cualquiera de las entidades que quisiesen solicitar los permisos de acceso y conexión.

#### **IV.6 – Cesión de los terrenos municipales cuando todavía no se han obtenido las autorizaciones administrativas.**

Una vez que se hayan otorgado los permisos de acceso y conexión, y si existe interés por parte de las empresas beneficiarias de disponer de terrenos de titularidad municipales, puede sacarse a licitación la cesión de estos terrenos. En ese estado de cosas, ya queda claro que sólo las entidades que han obtenido estos permisos podrán ejecutar las instalaciones de generación. Pero todavía existe la incertidumbre de si finalmente obtendrán estas entidades las autorizaciones administrativas y las licencias municipales, que habilitan para la ejecución de estas instalaciones en los terrenos previstos. Cabe la posibilidad de que sean denegadas estas autorizaciones y licencias por razones ambientales, paisajísticas, urbanísticas u otras.

Esta incertidumbre en lo que respecta a la obtención de las autorizaciones y licencias por parte de las empresas que han obtenido los permisos de acceso y conexión, condiciona la licitación y el tipo de contrato para la cesión de los terrenos municipales. En primer lugar, como ha quedado expuesto, debería exigirse como condición de aptitud para contratar, el haber obtenido los permisos de acceso y conexión a las redes. No tiene sentido que puedan

participar en la licitación entidades que no van a poder ejecutar este tipo de instalaciones por no contar con los permisos de acceso y conexión.

En segundo lugar, para resolver el problema apuntado de la incertidumbre, los Ayuntamientos deberían sacar a licitación o bien un contrato de opción, ya sea de arrendamiento o de constitución de un derecho de superficie, o bien un contrato de arrendamiento o de constitución de derecho de superficie sometido a condición suspensiva. La libertad de pactos que rige los negocios jurídicos para la explotación de bienes patrimoniales, permite celebrar este tipo de contratos, cuya finalidad es que los adjudicatarios no puedan disponer de los terrenos hasta que no dispongan de las autorizaciones y licencias exigidas. En esta situación, el Municipio sacará a licitación o bien el contrato de opción o bien el contrato de arrendamiento o de constitución de derecho de superficie, sometidos a condición suspensiva.

#### IV.6.i – Opción de arrendamiento o de constitución de derecho de superficie.

En virtud del contrato de opción, ya sea de arrendamiento o de constitución de un derecho de superficie, el Municipio, concedente, reconoce al licitador adjudicatario, optante, el derecho a arrendar las parcelas municipales o a constituir sobre ellas un derecho de superficie, con el fin de ejecutar las instalaciones de generación eólicas o fotovoltaicas. Se establece un plazo de duración para poder ejercitar el derecho de opción, que se corresponde con el plazo que necesitan estas entidades para obtener las autorizaciones y licencias, una vez que cuentan con los permisos de acceso y conexión. Transcurrido este plazo sin que se ejercite el derecho de opción por la entidad optante, queda extinguido. Si se ejercita el derecho de opción, el Municipio queda obligado a arrendar sus terrenos a la entidad optante o a constituir sobre ellos un derecho de superficie. En los pliegos que rijan la licitación deben regularse tanto el derecho de opción como las condiciones del arrendamiento o la constitución del derecho de superficie.

En el pliego que rija la licitación del contrato de opción deberá contemplarse separadamente el precio por el reconocimiento del derecho de opción y la renta (arrendamiento) o canon anual (derecho de superficie) en el caso de ejercitar el optante el derecho de opción. Se puede establecer como precio base de la licitación la renta o canon anual previsto, a mejorar por los licitadores, y determinar el precio del derecho de opción tomando como referencia una o dos anualidades de la renta o canon ofrecidos por la entidad que resulte adjudicataria.

#### IV.6.ii – Inclusión de una condición suspensiva en el contrato de arrendamiento o de constitución de derecho de superficie.

Cabe también la posibilidad de someter a condición suspensiva el contrato de arrendamiento o el de constitución del derecho de superficie sobre los terrenos de titularidad municipal. La condición suspensiva en este caso es la obtención de las autorizaciones administrativas y las licencias municipales que habilitan la ejecución de las instalaciones de generación. En estos casos, el contrato –ya sea el de arrendamiento o el de constitución del derecho de superficie- queda perfeccionado una vez adjudicado y formalizado, si bien no producirá efectos hasta que se cumpla la condición suspensiva. En el

pliego que rija la licitación deberá establecerse un plazo para que se cumpla la condición suspensiva, que, como es lógico, se corresponderá con el plazo necesario para la tramitación y resolución de los procedimientos para el otorgamiento de las autorizaciones y licencias. Transcurrido este plazo sin que se haya cumplido la condición suspensiva quedará extinguido el contrato.

Al igual que se ha planteado con el derecho de opción, el pliego debe prever una contraprestación económica específica para el Ayuntamiento por el periodo de tiempo en que estando vigente el contrato no produce efectos porque todavía no se ha cumplido la condición suspensiva. Esta contraprestación económica puede consistir también en una o dos anualidades de la renta o canon ofrecido por la entidad que resulte adjudicataria.

#### **IV.7 – Adjudicación directa del contrato de cesión de terrenos municipales a empresas que han obtenido la autorización administrativa previa.**

En algunas ocasiones, las entidades promotoras de este tipo de instalaciones de generación, confiando en los efectos de la declaración de utilidad pública, solicitan las preceptivas autorizaciones para la ejecución de estas instalaciones sobre terrenos, municipales y privados, cuya cesión no han obtenido. De manera que la negociación con los propietarios, incluidos los Municipios, se produce cuando ya se han obtenido las autorizaciones administrativas previa y de construcción. Si la negociación con los propietarios sobre las condiciones de la cesión de los terrenos sobre los que se proyectan construir estas instalaciones no prosperan, la entidad que ha obtenido las autorizaciones solicitará la declaración de utilidad pública de estas para obtener forzosamente la cesión de estos terrenos.

En esta situación, cuando las entidades promotoras han obtenido las autorizaciones administrativas para ejecutar las instalaciones de generación que proyectan y entran en negociación con el municipio titular de la totalidad o parte de los terrenos, se puede proceder a la adjudicación directa a estas empresas del contrato para la cesión de los terrenos municipales, ya sea de arrendamiento o de constitución del derecho de superficie. El otorgamiento de la autorización administrativa, previa declaración de impacto ambiental favorable, para ejecutar una instalación de generación en una determinada ubicación, tiene como consecuencia que sea declarada de utilidad pública (artículo 54 LSE) El beneficiario de esta autorización administrativa es el único que puede ejecutar la instalación de generación proyectada en la ubicación prevista. En último extremo, como ha quedado expuesto, podría obtener forzosamente los terrenos en los que se proyecta ejecutar la instalación declarada de utilidad pública.

En consecuencia, es de aplicación en estos supuestos lo establecido en el apartado 1 del artículo 107 LPAP, que permite la adjudicación directa de los contratos de bienes patrimoniales en casos de limitación de la demanda. El que los contratos para la cesión de los terrenos municipales puedan adjudicarse directamente en estos casos, no es óbice para que se apruebe un pliego en el que deberán establecerse las condiciones de la cesión.

#### **IV.8 – Cesión de bienes comunales.**

En algunos casos los terrenos municipales aptos para la ejecución de instalaciones eólicas o fotovoltaicas tienen el carácter de bienes comunales, cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde al común de los vecinos (artículo 183 LALA) Por lo que respecta a la cesión de estos bienes de carácter comunal para la ejecución de instalaciones eólicas o fotovoltaicas caben las siguientes posibilidades:

IV.8.i - Cesión forzosa previa declaración de utilidad pública de las instalaciones eólicas o fotovoltaicas proyectadas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 54 y 55 LSE.

Se ha hecho referencia a esta cuestión en el apartado III.2, por lo que hay que remitirse a lo ya expuesto. La declaración de utilidad pública una vez otorgadas las autorizaciones administrativas previas y de construcción, daría derecho a la entidad promotora a ocupar los terrenos de naturaleza comunal.

IV.8.ii - Desafectación de los bienes de naturaleza comunal para su posterior cesión como bienes patrimoniales.

Teniendo en cuenta que la desafectación tiene por objeto la cesión del aprovechamiento de las parcelas a las empresas promotoras de parques eólicos o plantas fotovoltaicas, es de aplicación el artículo 180 LALA.

El procedimiento para la desafectación de estas parcelas es el establecido en el apartado 1 del artículo 180 LALA. Se iniciará mediante acuerdo debidamente motivado en el que se justifique el interés municipal de la desafectación. En estos casos no resulta difícil justificar el interés que tiene para el Municipio la instalación de instalaciones eólicas o fotovoltaicas, que servirán para impulsar su desarrollo económico-social. Por otra parte, es una forma de contribuir al fomento de las energías renovables, con el fin de favorecer la transición hacia un nuevo modelo energético, en el que la energía eléctrica procedente de fuentes renovables sustituya progresivamente a otras fuentes contaminantes.

Tras el acuerdo inicial, el expediente se someterá a información pública por el plazo de un mes y una vez resueltas las reclamaciones o alegaciones que pudieran formularse, se procederá a la aprobación provisional por mayoría de los dos tercios del número legal de miembros de la Corporación. Tras la aprobación provisional por el Ayuntamiento de la desafectación de estos bienes comunales, se remitirá al Gobierno de Aragón para su aprobación, en la que se declarará la utilidad pública o social del fin que motiva la transmisión. En este sentido, hay que tener en cuenta, como ya se ha expuesto, que el artículo 54 LSE declara de utilidad pública las instalaciones de generación de energía eléctrica.

Una vez desafectadas estas parcelas, tendrán la consideración de bienes patrimoniales y la cesión de estos terrenos, se realizará en la forma expuesta en los apartados anteriores.

#### IV.8.iii - Posibilidad de compatibilizar el carácter comunal de los terrenos con el aprovechamiento eólico mediante la constitución de un derecho de superficie.

Como se ha dicho, la ejecución de instalaciones eólicas permite compatibilizar, al menos en parte, la actividad de generación de electricidad, con actividades agrarias, forestales o pecuarias a las que se venían destinando estos terrenos. Tratándose de bienes comunales, podría mantenerse su naturaleza y el aprovechamiento que hacen los vecinos mediante la constitución de un derecho de superficie, configurando una doble titularidad. De manera que el suelo mantendría el carácter comunal y podría seguir siendo aprovechado por los vecinos, mientras que el derecho sobre el vuelo tendría carácter patrimonial y podría ser cedido su aprovechamiento a las empresas promotoras de los parques eólicos, previa desafectación del bien comunal en lo que se refiere al derecho de vuelo, en la forma prevista en el apartado anterior.

Esta situación no se daría si la instalación proyectada en los bienes comunales fuese una planta fotovoltaica, dado que en estos casos no resulta posible, o es muy difícil, compatibilizar la actividad de generación con el aprovechamiento que vienen haciendo los vecinos de estos terrenos.

#### **IV.9 - Cesión del uso de bienes demaniales.**

Normalmente las instalaciones eólicas o fotovoltaicas sólo suelen afectar a algunos bienes de dominio público municipal de uso público, como los caminos. Las afecciones consisten, en unos casos, en la utilización intensiva de estos caminos durante la construcción de los parques y, en otros casos, en la ocupación por alguna de las líneas eléctricas, aéreas o subterráneas. A veces se amplían los caminos existentes para el acceso a las instalaciones.

Para la afección consistente en la utilización intensiva de los caminos durante la construcción de los parques, bastará con el otorgamiento de una licencia, dado que se trata de un uso común especial, (artículo 78.1.a REBASO) Es competente para otorgarla el Alcalde (artículo 79 REBASO) Se otorgará por el tiempo necesario para la construcción de los parques eólicos, advirtiendo que podrá ser revocada en cualquier momento por motivos de interés público (artículo 80.4 REBASO) Es conveniente advertir en la licencia que están obligados a restituir y reparar los caminos en el caso de que resulten dañados como consecuencia del uso intensivo.

Por lo que respecta a la afección de los caminos municipales por la construcción de líneas eléctricas, aéreas o subterráneas, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 57 LSE, la servidumbre de paso de energía eléctrica tiene la consideración de servidumbre legal. El apartado 2 de este artículo, se refiere a la servidumbre de paso aéreo que comprende, además del vuelo sobre el predio sirviente, el establecimiento de postes, torres o apoyos fijos para la sustentación de cables conductores de energía, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan. Y el apartado 3, se refiere a la servidumbre de paso subterráneo que comprende la ocupación del subsuelo por los cables conductores, a la profundidad y con las demás características que señale la legislación aplicable, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan.

De manera que podrán constituirse estas servidumbres legales de paso de energía eléctrica, en los términos establecidos en la LSE y en el Real Decreto 1955/2000, si las empresas a las que se otorguen las autorizaciones previas y de construcción, solicitan y obtienen la declaración de utilidad pública de estas líneas eléctricas, destinadas a la evacuación de la electricidad generada en los parques.

Si no se obtiene la declaración de utilidad pública previa para la constitución de estas servidumbres legales, cabe considerar que la ocupación de los caminos municipales por las líneas eléctricas es una utilización anormal de estos bienes demaniales, en cuanto que no es conforme con el destino principal de los caminos municipales (artículo 76 REBASO) En consecuencia, para permitir esta afección de los caminos municipales, habrá de constituirse una concesión por el mismo plazo de duración que el establecido para la explotación de los parques eólicos o fotovoltaicos a los que sirvan (artículos 81 y siguientes REBASO) Por las razones anteriormente expuestas, la concesión para la utilización de estos caminos se otorgará directamente a las empresas promotoras de los parques eólicos, teniendo en cuenta que son instalaciones accesorias de éstos, destinadas a la evacuación de la energía generada.

La concesión exigirá en todo caso la instrucción de un procedimiento en el que consten las cláusulas con arreglo a las cuales haya de otorgarse (artículo 83 REBASO) La competencia para adjudicar las concesiones, viene establecida también en los apartados 9 y 10 de la Disposición adicional segunda de la LCSP.

#### **IV.10 - Concesión de montes de titularidad municipal para instalaciones eólicas o fotovoltaicas.**

Puede suceder que las instalaciones eólicas o fotovoltaicas se proyecten ejecutar en terrenos municipales que tienen la consideración de montes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes (LM) y en el artículo 6 del Decreto Legislativo 1/2017, de 20 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Montes de Aragón (TRLMAR) En estos casos, habrá que tener en cuenta el régimen de utilización y aprovechamiento establecido en la legislación estatal y autonómica de montes.

La legislación de montes (artículo 11 LM y artículo 11 TRLMAR) distingue entre los montes de titularidad pública, los de dominio público o demaniales y los patrimoniales. Son montes de dominio público: i) Los montes incluidos en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública; ii) b) Los montes comunales, pertenecientes a las entidades locales, cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos y iii) Aquellos otros montes que, sin reunir las características anteriores, hayan sido afectados a un uso o servicio público. El resto de los montes de titularidad pública tienen la consideración de patrimoniales.

##### **IV.10.i - Concesión de montes patrimoniales y demaniales no catalogados.**

El artículo 70.1 TRLMAR, dedicado a las concesiones y cesiones de uso sobre montes de propiedad pública, establece que *“Las concesiones para uso privativo de los montes que integran el dominio público forestal y las cesiones de uso de los montes patrimoniales se*

*regirán por lo dispuesto en la legislación patrimonial que sea de aplicación a la entidad pública titular, sin perjuicio del régimen que para las concesiones para uso privativo de los montes catalogados se establecen en los artículos siguientes de la presente ley”.*

A tenor de lo establecido en este precepto, el régimen aplicable a las concesiones para el uso privativo de los montes demaniales municipales no catalogados y a la cesión de uso de los montes patrimoniales municipales, es el establecido en la legislación de bienes de régimen local (LRBRL; LALA y RBASO) y en la LPAP, en lo que sea de aplicación a las entidades locales. Por tanto, si las instalaciones eólicas o fotovoltaicas se proyectan sobre terrenos municipales que tengan la consideración de montes patrimoniales, la cesión se realizará de la misma forma que en cualquier otro terreno de naturaleza patrimonial. Y lo mismo cabe decir si estas instalaciones se proyectan sobre montes municipales de carácter demanial pero no catalogados: la concesión del uso privativo de estos montes se realizará de la misma forma que si se tratase de un terreno de naturaleza demanial.

#### IV.10.ii - Concesión de montes catalogados de utilidad pública de titularidad municipal.

La legislación de montes establece un régimen específico para el aprovechamiento de los montes catalogados de utilidad pública de titularidad municipal, al que se hará referencia a continuación. Lo primero que debe tenerse en cuenta es que la Administración de la Comunidad Autónoma tiene atribuidas importantes competencias en relación con los montes catalogados de utilidad pública, incluidos los de titularidad municipal. Entre otras, tiene atribuida la competencia de autorizar servidumbres y otorgar concesiones en los montes catalogados (Art. 8.2.e TRLMAR).

Para la ejecución de instalaciones eólicas o fotovoltaicas en terrenos municipales que tengan la condición de montes catalogados de utilidad pública, es necesario otorgar a las entidades promotoras una concesión de uso privado y la constitución de servidumbres de paso. Como ha quedado expuesto, la competencia para otorgar la concesión y autorizar la servidumbre sobre montes catalogados de titularidad municipal corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma.

El artículo 71 TRLMAR establece las condiciones generales que deben concurrir para el otorgamiento de concesiones de uso privativo en montes catalogados, incluidos los de titularidad municipal, con el fin de destinarlos a la ejecución de instalaciones eólicas o fotovoltaicas. Estas condiciones vienen enumeradas en el apartado 1 de este artículo y son las siguientes: i) Que no sea viable el emplazamiento de estas instalaciones en un lugar distinto del monte catalogado sobre el que se interesa otorgamiento de la concesión; ii) Que las instalaciones eólicas o fotovoltaicas provoquen un impacto ambiental mínimo, debiendo haber obtenido declaración de impacto ambiental favorable; iii) Preste su conformidad al uso pretendido el Municipio titular del monte catalogado y iv) Que sean compatibles estas instalaciones con el mantenimiento del uso forestal del monte y con la utilidad pública que justifica su catalogación.

El TRLMAR distingue entre concesiones de interés público y concesiones de interés particular del uso privativo de los montes catalogados. El artículo 72 de esta disposición legal establece que podrán otorgarse concesiones de uso privativo de montes catalogados por razón de interés público previamente declarada y previa tramitación del



correspondiente procedimiento, en el que deberá constar acreditado el cumplimiento de las condiciones generales establecidas en el artículo 71. Lo establecido en este artículo debe ponerse en relación con lo dispuesto en los artículos 54 a 56 LSE, dedicados a la declaración de utilidad pública de las instalaciones eléctricas de generación. De manera que el órgano autonómico competente podrá otorgar la concesión de interés público del uso privativo de un monte catalogado de titularidad municipal para la ejecución de instalaciones eólicas o fotovoltaicas, en el caso de cumplirse las condiciones generales establecidas en el artículo 71.1 TRLMAR, y si previamente estas instalaciones de generación han sido declaradas de utilidad pública. En este caso, la concesión se otorgará directamente a la empresa promotora de la instalación eólica o fotovoltaica declarada de utilidad pública.

Una de las condiciones generales exigidas para otorgar la concesión es, como ha quedado expuesto, que preste su conformidad al uso pretendido el Municipio titular del monte catalogado. En el caso de disconformidad entre el Municipio titular del monte y el órgano autonómico competente para la declaración de utilidad pública de la instalación proyectada a los efectos de otorgar la concesión de interés público, deberá resolver la discrepancia el Gobierno de Aragón (artículo 72.3).

En el caso de que la instalación proyectada en el monte catalogado no fuese declarada de utilidad pública, cabría otorgar una concesión de interés particular para el uso privativo del monte, en los términos establecidos en el artículo 73 TRLMAR. Este artículo se remite a lo que reglamentariamente se establezca en lo que se refiere al procedimiento administrativo a seguir para otorgar la concesión; lo cierto es que la Comunidad Autónoma de Aragón no ha aprobado todavía una disposición reglamentaria que desarrolle el TRLMAR. No obstante, el procedimiento que se tramite para otorgar la concesión de interés particular para la implantación de instalaciones de generación de electricidad mediante fuentes renovables, deberá garantizar la concurrencia de las empresas que pudieran estar interesadas. Se puede otorgar la concesión de interés particular, previa tramitación de un procedimiento en régimen de concurrencia, una vez que quede acreditada la obtención de los permisos de acceso y conexión y antes de otorgarse las autorizaciones administrativas, condicionando la concesión a la obtención de estas autorizaciones.

## **V - Tributos locales y otros ingresos municipales de derecho público.**

### **V.1 – Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras (ICIO).**

#### **V.1.i - Hecho imponible, base imponible y cuota del Impuesto.**

El ICIO es un impuesto de carácter potestativo -artículo 59.2 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLRHL)-, por lo que los Municipios deberán acordar la imposición y aprobar la correspondiente ordenanza fiscal reguladora de este Impuesto (artículo 15.1 TRLRHL).

Las instalaciones de generación de electricidad procedente de fuentes de energía renovables están sujetas al ICIO, dado que en ellas concurren los presupuestos que definen el hecho imponible de este Impuesto: son un conjunto de instalaciones y obras sujetas a licencia urbanística que tienen que otorgar los Ayuntamientos (artículo 100.1 TRLRHL) Esta es una cuestión que no plantea dudas.

Lo que sí planteó cierta controversia fue la determinación de los elementos que integran la base imponible del Impuesto cuando se aplica a parques eólicos o a plantas fotovoltaicas. De acuerdo con lo establecido en el 102.1 TRLRHL, la base imponible está constituida por el coste real y efectivo de la construcción, instalación u obra, y se entiende por tal el coste de ejecución material de aquélla. La duda que se suscitaba era si debía incluirse en la base imponible sólo el coste de ejecución de la obra civil o si formaban también parte el conjunto de instalaciones. La cuestión quedó zanjada en dos sentencias dictadas por el Tribunal Supremo. La STS de 14 de mayo de 2010 (RJ 3479), que fija como doctrina legal que, en los supuestos de instalación de parques eólicos, ha de incluirse en la base imponible el coste de todos los elementos necesarios para la captación de la energía que figuren en el proyecto para el que se solicita la licencia de obras y que carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la instalación realizada. Y la STS 23 de noviembre de 2011, Rec. 102/10, extendió esta doctrina a las instalaciones fotovoltaicas.

A partir de estas sentencias queda claro que la base imponible del ICIO de este tipo de instalaciones de generación de electricidad, incluye tanto el coste de la obra civil como el de las instalaciones necesarias para producir electricidad y que estén contempladas en el proyecto presentado.

Se excluyen expresamente de la base imponible (artículo 102.1 TRLRHL): el Impuesto sobre el Valor Añadido y demás impuestos análogos propios de regímenes especiales; las tasas, precios públicos y demás prestaciones patrimoniales de carácter público local relacionadas con la construcción, instalación u obra; los honorarios de profesionales y el beneficio empresarial del contratista y cualquier otro concepto que no integre, estrictamente, el coste de ejecución material.

La cuota de este Impuesto será el resultado de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen, que será fijado por cada ayuntamiento, sin que dicho tipo pueda exceder del 4 por 100. De manera que los Ayuntamientos, con el objeto de incrementar sus ingresos en concepto de ICIO por la ejecución de parques eólicos y plantas fotovoltaicas puede fijar en

sus Ordenanzas un tipo de hasta el 4 por 100 del coste de ejecución material de estas instalaciones, teniendo en cuenta que este tipo será aplicable a todas las construcciones, instalaciones y obras que se ejecuten en el término municipal.

#### V.1.ii - Sujeto pasivo: contribuyente y sustituto del contribuyente.

El artículo 103 TRLRHL define quienes son los sujetos pasivos del Impuesto tanto a título de contribuyente como a título de sustituto del contribuyente. Tiene la condición del contribuyente el dueño de la construcción, instalación u obra, sean o no propietarios del inmueble sobre el que se realice aquélla. En el caso de parques eólicos y de plantas fotovoltaicas el contribuyente es el promotor que, por regla general, no es el propietario de los terrenos.

El promotor de este tipo de instalaciones suele contratar su ejecución a empresas constructoras a través de las distintas modalidades de contratos de ejecución de obra. En estos casos, cuando el promotor encarga la ejecución de la instalación a una empresa constructora, el contribuyente queda desplazado por el sustituto del contribuyente, teniendo la condición de tal quien solicite las correspondientes licencias o presente las correspondientes declaraciones responsables o comunicaciones previas o quien realice las construcciones, instalaciones u obras.

Hay que tener en cuenta que los Ayuntamientos no pueden elegir en estos casos el sujeto pasivo al que exigirle el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Cuando se dé el presupuesto legal para que surja el sustituto del contribuyente, deberá dirigirse a él y no al contribuyente. De manera que el Ayuntamiento deberá analizar en cada caso si concurre el presupuesto legal que determina la existencia del sustituto del contribuyente. Pueden darse las siguientes situaciones:

- Puede suceder que la licencia la solicite el dueño de la obra antes de encargar la ejecución al contratista, en cuyo caso, como ya ha dicho el TS – STS 3955/2020, de 19 de noviembre-, no habrá sustituto del contribuyente en el momento de la liquidación provisional y sólo habrá contribuyente, debiendo asumir éste las obligaciones formales y materiales. Si con posterioridad a la solicitud de la licencia, se encomienda la ejecución de la obra a un tercero, surge en ese momento el sustituto del contribuyente, quien sustituirá al contribuyente en las obligaciones tributarias correspondientes a la liquidación definitiva del impuesto. En este caso, el contribuyente asumirá las obligaciones correspondientes a la liquidación provisional y será el sustituto quien asuma las obligaciones inherentes a la liquidación definitiva. Por tanto, el Ayuntamiento, al practicar la liquidación definitiva, previa comprobación, deberá exigirle al constructor, que habrá adquirido la condición de sustituto del contribuyente, el cumplimiento de las obligaciones tributarias.
- En aquellos casos en que la licencia la solicite el dueño de la obra –promotor de la instalación- pero en ese momento ya esté contratada la ejecución, el constructor adquirirá desde ese momento la condición de sustituto, desplazando al dueño de la obra/contribuyente y asumiendo las obligaciones tributarias tanto de la liquidación provisional como de la liquidación definitiva.

- Puede darse el caso de que no coincidan el dueño de la obra, el solicitante de la licencia y el constructor. En este caso existirían dos sustitutos del contribuyente, el solicitante de la licencia y el constructor; la duda que se plantea es quién de entre ellos asume las obligaciones tributarias. Hay quienes opinan que el sustituto será el solicitante de la licencia, cuando las obras estén amparadas en licencia u otro título habilitante. Y lo será el constructor cuando éstas se ejecuten sin título habilitante. Sin embargo, hay quien mantiene que en estos casos el Ayuntamiento puede elegir de entre los dos sustitutos del contribuyente.

En aquellos casos en que el sustituto del contribuyente abone el importe de la cuota tributaria, podrá exigírsela al contribuyente.

#### V.1.iii - Gestión: liquidación provisional, comprobación y liquidación definitiva.

La peculiar forma de gestionar este Impuesto viene regulada en el artículo 103.1 TRLRHL, que distingue tres actuaciones relevantes: la liquidación provisional, la comprobación administrativa y la liquidación definitiva.

La liquidación provisional se practica en el momento de concederse la licencia urbanística o de presentarse otros títulos habilitantes como la declaración responsable o la comunicación previa. Fuera de estos casos, se practica en el momento de iniciarse la construcción, instalación u obra. El importe de la liquidación provisional puede determinarse de dos formas: a) En función del presupuesto presentado, siempre que hubiera sido visado por el colegio oficial correspondiente cuando ello constituya un requisito preceptivo y b) en función de los índices o módulos establecidos en la ordenanza fiscal. Los Ayuntamientos tienen libertad para emplear en cada caso cualquiera de estos medios, como ha reconocido el TS en la sentencia 726/2021, de 25 de febrero (R. Casación nº 7644/2019).

Hay que tener en cuenta que la liquidación provisional, que tiene una clara finalidad recaudatoria, no es un acto de trámite de gestión dentro de un procedimiento cuya resolución sería la liquidación definitiva; es un acto definitivo de gravamen, susceptible de impugnación. La consecuencia es que no se pueden alterar los conceptos incluidos en la liquidación provisional, añadiendo otros nuevos en la liquidación definitiva, como ha reconocido el TS en varias sentencias, entre las que merece destacarse la STS 4303/2018, 13 de diciembre (R. Casación nº 3185/2017) Por tanto, cuando se practiquen liquidaciones provisionales en el momento del otorgamiento de licencias urbanísticas para la instalación de parques eólicos o plantas fotovoltaicas, hay que comprobar que en el presupuesto que se presente estén incluidos todos los conceptos y elementos que configuran la base imponible del Impuesto; los que no queden incluidos en la liquidación provisional no podrán incluirse en la liquidación definitiva.

La comprobación administrativa a que se refiere el artículo 103.1 del TRLHL es un trámite inexcusable, en cuanto resulta el único medio posible para determinar que la obra proyectada, en su desarrollo o ejecución, se ha ajustado o no al presupuesto presentado, y en qué medida, cualitativa o cuantitativamente, se ha desviado de sus previsiones, lo que es una operación necesaria para determinar la liquidación definitiva. El Ayuntamiento en la comprobación que tiene que realizar con carácter previo a la liquidación definitiva, puede

acudir a cualquiera de los medios de comprobación previstos en el artículo 57 de la LGT, pero no está obligada a acudir a ellos en aquellos supuestos en que la comprobación administrativa ha consistido en la aportación por el sujeto pasivo de la documentación que le fue requerida (STS 1923/2020, de 18 de junio; R. Casación nº 3180/2017).

La liquidación definitiva tiene por objeto verificar la correspondencia, cualitativa y cuantitativa, de las partidas presupuestadas sobre el proyecto con lo que resulte de la ejecución final, lo que necesariamente requiere, como se ha dicho, una actividad de comprobación. De manera que la liquidación definitiva queda vinculada por las partidas contempladas en la liquidación provisional, previstas en el presupuesto, pero no por los importes de estas partidas.

## **V.2 - Impuesto de Bienes Inmuebles de Características Especiales (IBI).**

Los bienes inmuebles de características especiales (BICES) son una tercera categoría de bienes inmuebles, juntos con los rústicos y urbanos. Se definen en el artículo 8.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLCI) como aquellos bienes inmuebles que “... constituyen un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora que, por su carácter unitario y por estar ligado de forma definitiva para su funcionamiento, se configura a efectos catastrales como un único bien inmueble”. Se incluyen específicamente entre estos BICES “Los destinados a la producción de energía eléctrica”.

Se ha cuestionado si los parques eólicos –y también las instalaciones fotovoltaicas– encajaban dentro del concepto de BICES definido en el referido artículo del TRLCI. La cuestión quedó zanjada en la sentencia del TS de 30 de mayo de 2007, que identifica como BICES a los parques eólicos, en tanto que les atribuye, atendiendo a los términos del artículo 8.1 de la TRLCI, las características que define dicho precepto. A partir de esta sentencia, el TS mantiene una línea jurisprudencial consolidada reconociendo el carácter de BICES a estas instalaciones de generación de electricidad (STS 1193/2013, de 28 de febrero).

### **V.2.i - Hecho imponible.**

El hecho imponible del Impuesto lo constituye la titularidad de derechos sobre los parques eólicos o instalaciones fotovoltaicas destinadas a la producción de energía eléctrica, como establece el artículo 61.1 TRLRHL.

Puede suceder que este tipo de instalaciones estén ubicadas en varios términos municipales. Es frecuente que así sea cuando se trata de parques eólicos, dado que los aerogeneradores están diseminados y pueden estar situados en varios términos municipales. Pero no sólo sucede en estos casos; ha de tenerse en cuenta que las líneas de evacuación de la electricidad producida forman parte de las instalaciones de generación y suelen atravesar varios municipios. Para estos casos se establece en el artículo 61.4 TRLRHL que si un mismo inmueble se encuentre localizado en distintos términos municipales se entenderá, a efectos de este impuesto, que pertenece a cada uno de ellos por la superficie que ocupe en el respectivo término municipal.

Estas instalaciones de producción de electricidad están sujetas al Impuesto y no están exentas; no encajan en ninguno de los supuestos de exención enunciados en el artículo 63 TRHL.

#### V.2.ii - Base imponible, base liquidable y tipo de gravamen.

La base imponible de este impuesto está constituida por el valor catastral de los bienes inmuebles, que se determinará conforme a lo dispuesto en las normas reguladoras del Catastro Inmobiliario (artículo 65 TRLRHL) Pues bien, la valoración catastral de los BICES se hace de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1464/2007, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración catastral de los bienes inmuebles de características especiales (RD 1464/2007).

El artículo 7 RD 1464/2007 establece que *“El valor catastral de los bienes inmuebles de características especiales se obtendrá mediante la suma del valor del suelo y del valor de las construcciones determinados conforme a lo establecido en este real decreto, sin perjuicio de la aplicación del coeficiente de referencia al mercado correspondiente a esta clase de inmuebles”*. El artículo 3 de este Real Decreto establece las reglas generales para la valoración del suelo de los inmuebles de características especiales. Y el artículo 4 establece las reglas generales para la valoración de las construcciones. Lo cierto es que este Real Decreto no contiene reglas específicas para la valoración de los parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas, a diferencia de los que sucede con otras instalaciones de generación.

Por otra parte, hay que tener en cuenta lo establecido en el apartado 3 del artículo 8 TRLCL que dispone que: *“A efectos de la inscripción de estos inmuebles en el Catastro y de su valoración no se excluirá la maquinaria integrada en las instalaciones, ni aquélla que forme parte físicamente de las mismas o que esté vinculada funcionalmente a ellas”*.

Con todo esto, corresponde al Catastro la elaboración y aprobación de la Ponencia de Valores Especiales de los parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas, que servirán para determinar el valor catastral de estas instalaciones.

A los efectos de determinar la base liquidable del Impuesto, por aplicación de la reducción en la base imponible legalmente establecida, hay que tener en cuenta lo establecido en el apartado 2 del artículo 67 TRLRHL, que dice lo siguiente: *“Tratándose de bienes inmuebles de características especiales, la reducción en la base imponible únicamente procederá cuando el valor catastral resultante de la aplicación de una nueva Ponencia de valores especial supere el doble del que, como inmueble de esa clase, tuviera previamente asignado. En defecto de este valor, se tomará como tal el 40 por ciento del que resulte de la nueva Ponencia”*.

El tipo de gravamen aplicable con carácter supletorio a los BICES será del 0,6 %. Los ayuntamientos podrán establecer en sus Ordenanzas para cada grupo de ellos existentes en el municipio un tipo diferenciado que, en ningún caso, será inferior al 0,4 % ni superior al 1,3 %. En consecuencia, lo recomendable es que los Ayuntamientos en cuyos términos municipales se vayan a implantar este tipo de instalaciones de generación de electricidad, determinen en la Ordenanza reguladora de este Impuesto el tipo de gravamen que consideren más adecuado, con el límite del 1,3 % de la base liquidable.

#### V.2.iii - Sujetos pasivos.

Son sujetos pasivos, a título de contribuyentes, quienes ostenten la titularidad del derecho que, en cada caso, sea constitutivo del hecho imponible de este impuesto (artículo 63.1 TRLRHL) De acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 61 de esta disposición legal, constituye el hecho imponible del impuesto la titularidad de los siguientes derechos sobre los inmuebles de características especiales:

- a) De una concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos.
- b) De un derecho real de superficie.
- c) De un derecho real de usufructo.
- d) Del derecho de propiedad.

Para determinar el contribuyente en cada caso se tendrá en cuenta el orden de prelación establecido en el apartado 1 del artículo 61.

En el caso de las instalaciones eólicas y fotovoltaicas suele suceder que el propietario de las instalaciones no es propietario del suelo sobre el que se ejecutan. En algunos casos, el título que permite disponer del suelo para la construcción de las instalaciones es la constitución de un derecho de superficie; en estos casos, no hay duda de que el sujeto pasivo del Impuesto es el superficiario, propietario de la instalación. En otros casos, el propietario de la instalación es el arrendatario de los terrenos, planteándose la duda de si el sujeto pasivo es el propietario de los terrenos/arrendador o el propietario de la instalación. Si nos atenemos al tenor lo establecido en el artículo 63.1, en relación, con el artículo 61.1, ambos del TRLRHL, se podría considerar que el sujeto pasivo es el propietario de los terrenos sobre los que se construye la instalación. No es una cuestión pacífica, como lo demuestra el que la Dirección General de Tributos en algunas de sus consultas vinculantes (V0205-09) haya considerado que el sujeto pasivo es el propietario de la instalación y arrendatario de los terrenos.

#### V.2.iv - Gestión catastral y tributaria del Impuesto.

La gestión catastral de Impuesto corresponde a la Dirección General del Catastro, lo que incluye la aprobación de la Ponencia de Valores Especiales de los parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas, la determinación del valor catastral de estas instalaciones y la elaboración del padrón catastral, que incluirá la información relativa a estos BICES.

Mientras que la gestión tributaria del Impuesto en los términos establecidos en el artículo 77 TRLRHL es competencia exclusiva de los Ayuntamientos.

### **V.3 - Impuesto de Actividades Económicas (IAE).**

#### V.3.i - Hecho imponible.

La producción de electricidad mediante fuentes de origen renovable, cuando la electricidad producida se destina a la venta, es una actividad que constituye el hecho imponible del Impuesto de Actividades Económica (IAE) definido en el artículo 78 TRLRHL.

### V.3.ii - Sujetos pasivos.

Son sujetos pasivos las personas físicas o jurídicas y las entidades a que se refiere el artículo 35.4 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, siempre que realicen en territorio nacional la actividad de producción de electricidad.

Hay que tener en cuenta que están exentos del IAE los siguientes sujetos pasivos: i) las personas físicas y ii) las personas jurídicas y entes sin personalidad jurídica, siempre que tengan un importe neto de la cifra de negocios inferior a 1.000.000 de euros (artículo 82.1.c TRLRHL) Por otra parte, está prevista también la exención del Impuesto durante los dos primeros periodos impositivos de ejercicio de la actividad.

### V.3.iii - Determinación de la cuota.

La cuota tributaria será la resultante de aplicar las tarifas del Impuesto establecidas en el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueban las tarifas y la instrucción del IAE (RDL 1175/1990).

La tarifa correspondiente a la actividad de producción de energía eléctrica mediante instalaciones renovables viene establecida en el epígrafe 151.4 (Grupo 151, Agrupación 15) Se establece una cuota de 0,721215 euros por cada Kw de potencia en generadores. Se trata de una cuota municipal de carácter variable, determinada por los kilovatios de potencia de las instalaciones de generación ejecutadas. Este es el único elemento que se tienen en cuenta para la determinación de la cuota, dado que la superficie utilizada se desecha al no considerarse esta actividad de generación de electricidad como ejercida mediante local (Regla 6.1.c RDL 1175/1990).

A esta cuota municipal se le aplican los siguientes coeficientes de ponderación:

Importe neto de la cifra de negocios (euros)	Coficiente
Desde 1.000.000,00 hasta 5.000.000,00	1,29
Desde 5.000.000,01 hasta 10.000.000,00	1,30
Desde 10.000.000,01 hasta 50.000.000,00	1,32
Desde 50.000.000,01 hasta 100.000.000,00	1,33
Más de 100.000.000,00	1,35
Sin cifra neta de negocio	1,31

La exacción de las cuotas mínimas municipales se llevará a cabo por el ayuntamiento en cuyo término municipal tenga lugar la realización la actividad de producción de energía eléctrica. En aquellos casos en que las instalaciones eólicas o fotovoltaicas radiquen en más de un término municipal, la cuota correspondiente será exigida por el ayuntamiento en el que radique la mayor parte sin perjuicio de la obligación de aquél de distribuir entre todos los demás municipios el importe de dicha cuota, en proporción a la superficie que en cada término municipal ocupe la instalación (artículo 85.4.A TRLRHL).



#### V.3.iv - Gestión censal y tributaria.

El elemento fundamental para la gestión de este Impuesto es la matrícula. Se formará anualmente por la Administración tributaria del Estado y estará constituida por los censos comprensivos de los sujetos pasivos que ejerzan actividades económicas y no estén exentos del impuesto, agrupados en función del tipo de cuota, nacional, provincial o municipal, por la que tributen y clasificados por secciones, divisiones, agrupaciones, grupos y epígrafes. La matrícula de cada ejercicio se cerrará al 31 de diciembre del año anterior e incorporará las altas, variaciones y bajas producidas durante dicho año, para lo cual se incluirán las declaraciones de variaciones y bajas presentadas hasta el 31 de enero y que se refieran a hechos anteriores al 1 de enero.

Tratándose de cuotas municipales, como es la correspondiente a la actividad de generación de electricidad, la gestión censal podrá ser delegada en los ayuntamientos o en las diputaciones provinciales.

Los sujetos pasivos están obligados a presentar las correspondientes declaraciones censales de alta manifestando todos los elementos necesarios para su inclusión en la matrícula. Están obligados también a comunicar las variaciones de orden físico, económico o jurídico que se produzcan en el ejercicio de las actividades gravadas y que tengan trascendencia a efectos de este impuesto.

La gestión tributaria del Impuesto corresponde a los Ayuntamientos, lo que incluye la liquidación y recaudación, así como la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria de este impuesto, y las funciones de concesión y denegación de exenciones y bonificaciones, realización de las liquidaciones conducentes a la determinación de las deudas tributarias, emisión de los instrumentos de cobro, resolución de los expedientes de devolución de ingresos indebidos, resolución de los recursos que se interpongan contra dichos actos y actuaciones para la información y asistencia al contribuyente referidas a las materias comprendidas en este apartado.

#### **V.4 – Tasa por la ocupación del dominio público municipal.**

Las instalaciones de generación de electricidad mediante fuentes renovables, incluyendo las subestaciones eléctricas y las líneas de evacuación, pueden ocupar bienes demaniales municipales; fundamentalmente la ocupación de montes de utilidad pública y la afección a otros bienes demaniales como son los caminos municipales. En principio, no pueden afectar a bienes comunales porque previamente a su cesión para este fin estos bienes deben ser desafectados.

#### V.4.i – Hecho imponible y cuota tributaria.

El artículo 20.1 TRLRHL dispone que las entidades locales podrán establecer tasas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público local. Por tanto, la ocupación de bienes demaniales municipales para la ejecución de este tipo de instalaciones de generación de electricidad constituye el hecho imponible de las tasas municipales.

Se requerirá un acuerdo de imposición de esta tasa y la aprobación de la correspondiente Ordenanza (15 TRLRHL). Por otra parte, el acuerdo del establecimiento de

la tasa deberá adoptarse a la vista de un informe técnico-económico en el que se ponga de manifiesto “... el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada de dicha utilización o aprovechamiento, si los bienes afectados no fuesen de dominio público, conforme a lo establecido en el artículo 25, en relación con el artículo 24.1.a), ambos del TRLRHL.

No es complicado determinar el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada del aprovechamiento de los terrenos demaniales para la ejecución de este tipo de instalaciones, dado que existe un mercado de terrenos con este fin. En muchos casos, son los propios Municipios los que arriendan sus terrenos patrimoniales para la ejecución de estas instalaciones. Por tanto, el informe técnico-económico debe utilizar estos valores para determinar el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada del aprovechamiento de los terrenos demaniales.

En aquellos casos en que se utilicen procedimientos de licitación pública para la concesión o autorización de aprovechamientos sobre bienes demaniales municipales, el importe de la tasa vendrá determinado por el valor económico de la proposición que resulte adjudicataria (artículo 24.1.b TRLRHL), tomando como referencia el valor que tendría en el mercado la utilidad derivada del aprovechamiento, determinado en la Ordenanza reguladora de la tasa.

El devengo de la tasa se produce en el momento en que se inicia el uso privativo; de manera que en ese momento el sujeto pasivo debería abonar el importe total de la tasa por la utilización privativa del bien demanial durante el tiempo establecido. No obstante, podría considerarse, que el devengo es periódico produciéndose el 1 de enero de cada año mientras duré la ocupación.

Son sujetos pasivos de esta tasa, en concepto de contribuyentes, las personas y entidades que disfruten, utilicen o aprovechen especialmente el dominio público local para la ejecución de sus instalaciones de generación de electricidad, cualquiera que sea el título que ampare la ocupación.

#### **V.5 – Prestación patrimonial por usos en suelo no urbanizable.**

Otro de los ingresos que pueden obtener los Municipios por la implantación de las instalaciones eólicas o fotovoltaicas en terrenos clasificados como suelo no urbanizable, es la prestación patrimonial prevista en el artículo 31.6.b) de TRLUA. Entre los deberes de los propietarios que promuevan la ejecución de actuaciones sometidas a autorización especial en suelo no urbanizable está:

*“b) Satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan mediante Ordenanza municipal, en su caso, para legitimar usos privados del suelo no incluidos en el artículo 34.1.a). La cuantía de la prestación patrimonial será como máximo del cinco por ciento del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar y se devengará de una vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística.”*

Este precepto de la Ley autonómica reproduce en lo esencial lo establecido en el artículo 16.2 TRLSRU, que dice lo siguiente:

*“2. Cuando el suelo en situación rural no esté sometido al régimen de una actuación de urbanización, el propietario tendrá, además de lo previsto en el apartado primero, el deber de satisfacer las prestaciones patrimoniales que establezca, en su caso, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, para legitimar los usos privados del suelo no vinculados a su explotación primaria, así como el de costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de las instalaciones y construcciones autorizables, con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración competente para su incorporación al dominio público, cuando deban formar parte del mismo.”*

Son varias las leyes autonómicas en materia urbanística que regulan esta prestación patrimonial por usos excepcionales en suelo no urbanizable. Y han sido varios los Municipios que, amparándose en lo establecido en estas leyes, han liquidado estas prestaciones patrimoniales por la implantación en suelo no urbanizable de instalaciones eólicas y fotovoltaicas. Ello ha dado lugar a que las empresas promotoras de estas instalaciones hayan recurrido en vía jurisdiccional las liquidaciones de estas prestaciones patrimoniales, cuestionando la naturaleza de esta prestación y la forma de calcular el importe liquidado.

Las cuestiones planteadas en estos recursos han sido resueltas en sentencias dictadas por los Tribunales Superiores de Justicia –fundamentalmente por los de Castilla-La Mancha, Extremadura y Canarias-, creándose una doctrina jurisprudencial menor que conviene tener en cuenta al analizar el régimen jurídico de las prestaciones patrimoniales en el TRLUA y su posible aplicación en esta Comunidad Autónoma.

Por lo que respecta a la naturaleza de esta prestación, se ha considerado que se trata de prestación patrimonial de carácter público y naturaleza no tributaria, a través de la cual se hace efectiva la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actividad urbanística en suelo no urbanizable (STSJCLM de 8 de marzo de 2010; R.A. 60/09).

El TRLUA se limita a precisar que la cuantía de la prestación patrimonial será como máximo del cinco por ciento del importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar y se devengará de una vez con ocasión del otorgamiento de la licencia urbanística. Por tanto, la regulación detallada de esta prestación patrimonial se remite a las Ordenanzas Municipales.

Una de las cuestiones que ha suscitado controversia en relación con este tipo de prestaciones patrimoniales ha sido la de determinar lo que debe considerarse como inversión a la hora de calcular el importe del canon. Es decir, qué elementos entran dentro del concepto inversión a realizar para la ejecución de las obras, construcciones e instalaciones. La polémica que se ha originado en torno a esta cuestión es muy parecida a la suscitada acerca de la base imponible del ICIO, a la que ha puesto fin, como se ha expuesto, en las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2010 y de 23 de noviembre de 2011.

Esta cuestión se ha planteado en los distintos recursos contencioso-administrativos interpuestos por las entidades promotoras de instalaciones de generación eléctrica – parques eólicos y plantas solares- contra las liquidaciones de estas prestaciones patrimoniales por los Ayuntamientos y han sido resueltas por los Tribunales Superiores de Justicia. Son de destacar las sentencias dictadas sobre esta cuestión por la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha. Este órgano jurisdiccional viene manteniendo que se tendrá en cuenta el importe total de la inversión en obras, construcciones e instalaciones a realizar. La sentencia de esta Sala de 11 de abril de 2011 (nº de recurso 113/2010) reafirma la doctrina que venía mantenido sobre el alcance del concepto de inversión en el cálculo del canon urbanístico, teniendo ya en cuenta la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 2010, que sienta la doctrina legal sobre la base imponible del ICIO. Se argumenta en el fundamento de derecho tercero de esta sentencia lo siguiente:

*“Tercero. - Llegados a este punto, podemos adelantar la suerte desestimatoria del recurso, a pesar del indudable esfuerzo dialéctico que se plasma en el recurso de apelación de Valoriza Energía S.L.U.*

*a) No ofrece duda a la Sala que los módulos fotovoltaicos integran obviamente la planta solar fotovoltaica para la que se solicitó y obtuvo licencia urbanística. Podrá discutirse si constituyen una "obra" o "construcción", pero es incuestionable que se trata de una "instalación", de manera que no son de acoger los alegatos a propósito de la obligación de dismantelar las obras e instalaciones una vez "caducada" la licencia municipal, porque ello llevaría igualmente a no computar el montante de las obras... Como tampoco es de acoger la apelación a determinados preceptos del Código Civil y de la Ley Reguladora del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales definiendo, a esos efectos, lo que haya de entenderse por bienes inmuebles, regulación ajena a la problemática que nos ocupa; y llama la atención que no se invoque precisamente el precepto más cercano, cual es el artículo 8 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (R.D. Legislativo 1/04, de 5 de Marzo).*

*b) A mayor abundamiento de lo anterior, si bien existe una diferencia considerable en la regulación del ICIO y del canon urbanístico que nos ocupa en lo tocante a la determinación de la base imponible -"coste real y efectivo" de la construcción, instalación u obra en el ICIO, que contrasta con el "importe total de la inversión" en el canon- lo cierto es que prácticamente coincide la Ley autonómica castellano-manchega con la Ley Tributaria Estatal, Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales de 2004, cuando expresa, respectivamente, "obras, instalaciones y construcciones" y "construcción, instalación y obra".*

*Pues bien, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de Mayo de 2010, ha fijado como doctrina legal que:*

*"Forma parte de la base imponible del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, regulado en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el supuesto de instalación de parques eólicos el coste de todos los elementos necesarios para la captación de la energía que figuren en el proyecto para el que se solicita la licencia de obras y carezcan de singularidad o identidad propia respecto de la construcción realizada."*

*Ello viene a suponer un claro respaldo de la línea interpretativa de esta Sala a propósito de lo que haya de considerarse "instalación" en el caso -que es el de autos- de liquidación del canon con ocasión de licencias otorgadas en suelo rústico para usos como las plantas solares fotovoltaicas, o convenientemente denominadas también "huertos solares".*

La interpretación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha sobre el alcance del concepto “inversión” para el cálculo del canon urbanístico –que de alguna manera se ha visto reforzada por la doctrina legal del Tribunal Supremo sobre la base imponible del ICIO- puede mantenerse en la Comunidad Autónoma de Aragón, habida cuenta que el tenor del artículo 31.6.b) TRLUA en lo que se refiere a esta cuestión –“ *La cuantía de la prestación patrimonial será como máximo del cinco por ciento del importe total de la inversión en obras ...*”- coincide con lo establecido al respecto en el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

En cualquier caso, deberán ser las Ordenanzas municipales las que determinen con precisión los elementos que han de conformar la base para el cálculo de la prestación patrimonial.





