



UNEF
Unión Española Fotovoltaica

**PROPUESTA DE TRAMITACIÓN VÍA
COMUNICACIÓN PREVIA PARA LAS
INSTALACIONES FOTOVOLTAICAS**

Abril 2019

UNEF

UNEF

Unión Española Fotovoltaica (UNEF) es la asociación sectorial de la energía solar fotovoltaica en España. Formada por más de 400 empresas, entidades y agrupaciones de toda la cadena de valor de la tecnología, representa a más del 85% de la actividad del sector en España y aglutina a su práctica totalidad: productores, instaladores, ingenierías, fabricantes de materias primas, módulos y componentes, distribuidores y consultores. Fomentamos el desarrollo del sector a nivel nacional e internacional mediante la representación de intereses y la defensa de un marco regulatorio y jurídico estable.

UNEF ostenta además la presidencia y co-secretaría de FOTOPLAT, la plataforma fotovoltaica tecnológica española. La plataforma agrupa a las universidades, centros de investigación y empresas referentes del I+D fotovoltaico en España.

Consideramos que nuestra posición nos permite tener una visión amplia a la vez que práctica de las barreras que existen en el sector y que nos alejan de la respuesta que se puede dar desde los municipios a la emergencia climática y al cumplimiento del Plan Integral de Energía y Clima (PNIEC)

1. RESUMEN OBJETO DE LA PROPUESTA

Desde UNEF re incidimos una vez más en la necesidad de **simplificar, digitalizar y homologar las tramitaciones administrativas**. Que mejore la agilidad de las tramitaciones es, en este momento más que nunca, clave para que se reactive la actividad de todo el entramado de autónomos y empresas que pueden hacer del autoconsumo una vía más de recuperación económica a nivel nacional tras la crisis actual. Una mayor agilidad puede redundar en una más pronta recuperación y una menor destrucción de empleo.

En esta línea, vemos como un avance clave que las instalaciones de **autoconsumo sobre cubierta** se tramiten por la vía de la **comunicación previa**, tal y como se está ya haciendo en las **Illes Balears** (Ley 7/2013), **Extremadura** (Ley 11/2018), **Cataluña** (Decreto Ley 16/2019) y parcialmente en **Andalucía** (Decreto-ley 2/2020). Según nuestro estudio junto a SolarPower Europe, la asociación solar europea, la licencia de obras tampoco es requisito habitual en otros **países europeos**¹.

Y es que la exigencia de licencia de obras, muy generalizada, no se ajusta a la naturaleza de una instalación sobre cubierta, comportando plazos de 6 a 8 meses de tramitación al exigirse documentación que, en muchos casos, carece de sentido (p.ej. informe de reflejos de los paneles o la obligación de depositar un aval por desperfectos en la vía pública cuando una instalación de este

¹ Ninguno de los países que respondió a la petición de información requería licencia de obras ("building permit"). Los países que contestaron fueron Alemania, Países Bajos, Italia y Suecia. En República Checa no es necesaria para instalaciones menores a 10kW.

tipo no requiere ocupación de la misma) y que aumenta el coste para el ciudadano. Con la vía de la comunicación previa, el ayuntamiento solicita la documentación que considere pertinente y no se exime que un técnico pueda ir realizar una inspección posteriormente.

Mientras que la competencia sobre el tipo de permiso de obras aplicable a cada actuación concreta (declaración responsable, comunicación previa o licencia de obras) es de los municipios, dicha decisión se ve condicionada por las directrices autonómicas al respecto (p.ej. Leyes de urbanismo).

La situación actual justifica la extraordinaria y urgente necesidad de aprobar un **decreto ley** que adecue las **leyes autonómicas de urbanismo a la realidad del autoconsumo**, dejando claro que las instalaciones de autoconsumo sobre cubierta deben tramitarse por la vía de la comunicación previa.

2. MOTIVACIONES DE LA PROPUESTA

Nueva regulación para el autoconsumo, pero aún a la cola de Europa en instalaciones

Tras varios años de parálisis en el sector fotovoltaico en España por una regulación nacional desfavorable, en octubre de 2018 el Real Decreto-Ley (RDL) 15/2018 eliminaba el llamado “impuesto al sol”. En diciembre del mismo año, la Unión Europea publicaba la Directiva 2018/2001 de fomento de energías renovables dando seguridad al sector: “Impuestos al sol”, limitaciones al autoconsumo o medidas retroactivas, grandes preocupaciones por la historia vivida en el sector, no pueden repetirse en un Estado miembro. Finalmente, en abril de 2019 con el RD 244/2019, se desarrollaban las nuevas condiciones para el desarrollo del autoconsumo, alentando el autoconsumo colectivo y estableciendo un mecanismo de compensación simplificada para la energía producida no auto consumida.

A falta de implementarse el registro nacional de instalaciones de autoconsumo, UNEF es la fuente de referencia del crecimiento en el sector. A partir de los datos obtenidos a partir de nuestros socios, la estimación de potencia instalada de autoconsumo en España este pasado 2019 fue de 459 MW, frente a los 236 MW instalados en 2018. Valoramos muy positivamente una cifra que significa un crecimiento de 223 MW (+94%) con respecto al 2018, pero sigue siendo una cifra modesta en el país con más irradiación solar en Europa. Alemania cerró 2018 con 30 GW, y Francia y Reino Unido con 3,5 GW, frente a 0,5 GW de España, que llega a un 1GW sumando las instalaciones de 2019.

El Plan Nacional de Energía y Clima (PNIEC) marca como objetivo para 2030 contar con 39 GW de energía solar fotovoltaica. Si queremos que el autoconsumo contribuya junto a las grandes plantas al cumplimiento del objetivo marcado, es necesario acabar de desarrollar detalles de la normativa, así como de eliminar las principales barreras que existen en la actualidad al autoconsumo, que no son otras que las barreras administrativas por parte de los ayuntamientos.

Un trámite dispar por cada uno de los más de 8.000 municipios que existen en España

A falta de un trámite definido a nivel de Comunidad Autónoma, cada ayuntamiento exige un proceso diferente para tramitar una instalación de autoconsumo. Se da el caso de que incluso en un mismo ayuntamiento difiere el trámite dependiendo del técnico asignado. La falta de un trámite definido, unido a la importante carga de trabajo de los técnicos municipales y al desconocimiento de una normativa relativamente nueva, retrasa las instalaciones entre 6 y 8 meses de forma muy habitual.

Estos plazos largos tienen como consecuencia un incremento en costes en la tramitación que repercute al ciudadano. Además, las empresas locales instaladoras tienen problemas para calcular el inventario necesario, que también supone un sobrecoste evitable. Parece adecuado aprovechar para indicar que, aunque rentable, el retorno de la inversión en autoconsumo residencial en la actualidad es de 8 a 10 años, un plazo ya de por sí largo para un consumidor doméstico. Eliminar barreras administrativas permiten mejorar la rentabilidad de las instalaciones.

A continuación, enumeramos ejemplos de diferentes ayuntamientos aportados por nuestras empresas asociadas que pueden ayudar a entender hasta qué punto no se adecúa el trámite vía licencia de obras a las características de una instalación fotovoltaica de autoconsumo. Si bien en general se solicita una licencia de obra menor, algunos ayuntamientos en España llegan a solicitar licencia de obra mayor.

Ejemplos

- Requisito de presentar un proyecto técnico para una instalación menor de 10 kW cuando el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión establece que se precisa para instalaciones mayores a 10 kW².
- Obligación de presentar un aval por desperfectos en la vía pública cuando una instalación de este tipo no requiere ocupación de la misma.
- Necesidad de depositar un aval para la gestión de residuos, cuando los paneles van envueltos en cajas de cartón.
- Cumplimentación de formularios sobre edificaciones nuevas imposibles de rellenar porque la instalación se está realizando en un edificio existente.
- Informe de reflexión de los paneles para cada una de las horas del día. Como se puede deducir, los paneles buscan captar la energía del sol, no reflejarla.

La barrera administrativa en forma de licencia de obras es así la barrera más importante para el autoconsumo y por ende a la instalación de energías renovables en los municipios.

² BT-04 Art. 3.1 c) determina cuándo se precisa proyecto. En el caso aplicable es la "categoría c) generadores" y se indica que aplica para > 10 kW http://www.f2i2.net/documentos/lsi/rbt/guias/guia_bt_04_sep03R1.pdf

Otros beneficios del autoconsumo

Según datos de las Naciones Unidas, las ciudades, aun ocupando sólo el 3% de la superficie terrestre, representan entre el 60% y el 80% del consumo de energía y el 75% de las emisiones de carbono. Como grandes sumideros de energía, las ciudades deben generar su propia energía.

Si bien la emergencia climática es una de las grandes razones para impulsar el autoconsumo fotovoltaico, existen otros grandes impulsores del autoconsumo renovable en las ciudades, algunos de los cuales enumeramos a continuación:

Ahorro económico para las administraciones y la ciudadanía

La tecnología fotovoltaica es una tecnología madura. Los costes de los paneles fotovoltaicos han caído un 90% en los últimos 10 años, lo que ha convertido a la tecnología fotovoltaica en la forma más barata de producción de energía en los países con buen recurso solar como España. Producir energía fotovoltaica reduce pues el coste del suministro, tanto a la administración como a la ciudadanía.

Motor de empleo de calidad y beneficios económicos para el municipio

El desarrollo del autoconsumo en las ciudades está generando una nueva actividad económica local, sostenible y de calidad. Entre los trabajos directos con mayor dinamismo se encuentran empresas instaladoras, de mantenimiento, consultoras, estudios técnicos o entidades de crédito. Además, se generan beneficios económicos para el municipio por la mayor recaudación estatal (IRPF) y local (ICIO y tasas).

Mejora de la salud en las ciudades

El 90% de los habitantes de las ciudades respira aire que no cumple las normas de seguridad establecidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Las instalaciones de energía distribuida son la herramienta más eficiente para sustituir los combustibles fósiles en la electrificación de las ciudades.

Lucha contra la pobreza energética

Los municipios tienen en el autoconsumo una herramienta poderosa en la lucha contra la pobreza energética, concretamente vía el autoconsumo compartido. Se abren nuevas opciones, como por ejemplo costear parte de la instalación fotovoltaica en edificios compartidos como alternativa a otras ayudas directas, o compartir la generación de energía de edificios públicos con hogares vulnerables.

Empoderamiento ciudadano

Por su carácter distribuido, el autoconsumo empodera al ciudadano, que puede generar su propia energía con el autoconsumo fotovoltaico. En las "Smart Cities" o ciudades inteligentes del futuro, donde se apostará por la tecnología, la colaboración y la sostenibilidad para hacerlas más eficientes, el autoconsumo será un elemento fundamental. El autoconsumo será una de las herramientas innovadoras que tengan los ciudadanos para aportar valor a la ciudad.



Illes Balears, la primera CCAA que dejó de exigir la licencia de obras con la Ley 7/2013

Las Illes Balears fue la primera Comunidad Autónoma que reguló la instalación de placas solares fotovoltaicas para autoconsumo mediante la comunicación previa a través de la Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.

Instalaciones de autoconsumo de pequeña potencia (hasta 100 kW)

Para instalaciones en suelo urbano

En las Illes Balears, la instalación de placas solares fotovoltaicas sobre cubiertas de edificios está sometida al régimen de comunicación previa, tal como establece el art. 148.4 de la Ley 12/2018 de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears:

4. La instalación de placas solares térmicas o fotovoltaicas sobre la cubierta de edificios y la instalación de puntos de recarga para vehículos eléctricos, con gas natural o gas licuado de petróleo (GLP), quedarán sometidas al régimen de comunicación previa.

No quedan sujetas a este régimen y requieren licencia urbanística municipal las instalaciones en los siguientes supuestos:

- Si los edificios están declarados como bienes de interés cultural o catalogados
- Si afecta a los cimientos o estructura del edificio
- Si se requiere evaluación de impacto ambiental de acuerdo a la normativa ambiental de aplicación

Conforme a lo establecido en el artículo 153.1 e) de la Ley 12/2017, junto a la comunicación previa se adjuntará el proyecto o la memoria técnica exigibles reglamentariamente, así como una declaración jurada de no incurrir en ningún de los supuestos a), b) y C) previstos en el artículo 148.4 de la mencionada Ley.

Para instalaciones en suelo rústico sobre terreno

Para las instalaciones sobre el terreno en suelo rústico, se considerará el grado de aptitud según los mapas de aptitud, disponibles en la web de la IDEIB (Infraestructura de datos espaciales de las Illes Balears)

Para instalaciones fotovoltaicas tipo A (ocupación del territorio menor a 0,3 ha en Mallorca y Menorca y de 0,15 ha en el caso de Ibiza y Formentera) que se ubiquen en zonas definidas de aptitud alta o media tendrán la consideración de uso admitido.

Para consultar el texto completo:

Ley 7/2013, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de instalación, acceso y ejercicio de actividades en las Illes Balears.

<https://www.boe.es/eli/es-ib/l/2013/11/26/7>



Extremadura fue la segunda comunidad en someter las placas fotovoltaicas a la comunicación previa

Dentro de los instrumentos de control de la actividad urbanística, la instalación de placas sobre edificios y construcciones están sometidas a comunicación previa y no a licencia urbanística, tal y como dispone el artículo 162 de la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura,

"Quedan sujetos al régimen de comunicación previa al Municipio los actos de aprovechamiento y uso del suelo y los de obras de construcción, edificación, instalación y urbanización, no incluidos en el ámbito de aplicación del artículo 146 y en particular, los siguientes: (...)

j) La instalación de placas solares sobre edificios y construcciones, así como los puntos de recarga de vehículos eléctricos, salvo que supongan un impacto sobre el patrimonio histórico artístico."

Para consultar el texto completo:

Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura

<https://www.boe.es/eli/es-ex/l/2018/12/21/11>



Comunidad Autónoma de Cataluña ha dejado de exigir la licencia de obras con el Decreto Ley 16/2019 a todas las instalaciones sobre cubierta

Se añade un nuevo artículo, el 9 bis, al Texto refundido de la Ley de urbanismo, con el siguiente redactado:

Artículo 9 bis.

Normas de aplicación directa sobre instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar y la rehabilitación de edificaciones:

1. Se admite la implantación de las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar mediante captadores solares térmicos o paneles fotovoltaicos, sin necesidad de modificar el planeamiento urbanístico, en los siguientes casos:

a) Sobre la cubierta de las edificaciones y otras construcciones auxiliares de estas, incluidas las pérgolas de los aparcamientos de vehículos, cuando las instalaciones no superen el metro de altura desde la cubierta plana o, en caso de cubierta inclinada, cuando los captadores o paneles se ubiquen adosados en paralelo.

b) En los espacios de las parcelas en suelo urbano, no ocupados por las edificaciones y otras construcciones auxiliares de estas, cuando las instalaciones se destinen a reducir la demanda energética de la edificación y no superen el metro de altura desde la rasante del suelo ni comporten un empleo de la parcela superior al 25% de su superficie no edificable.

Para consultar el texto completo:

Decreto-ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables.

<https://www.boe.es/eli/es-ct/dl/2019/11/26/16>



Andalucía, con el Decreto-ley 2/2020, establece la comunicación previa para instalaciones hasta 10 kW

Artículo 169 bis. Actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

1. Están sujetas a declaración responsable ante el Ayuntamiento las siguientes actuaciones urbanísticas:

a) Las obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente en materia de edificación.

b) Las obras en edificaciones e instalaciones existentes, en suelo urbano consolidado y conformes con la ordenación urbanística, que no alteren los parámetros de ocupación y altura, ni conlleven incrementos en la edificabilidad o el número de viviendas.

Para consultar el texto completo:

Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOJA-b-2020-90058>

3. PROPUESTA PARA LAS CCAA

Incluir la tramitación por vía de la **comunicación previa** a través de un **decreto ley autonómico** para las 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. Siempre respetando las excepciones de edificios protegidos por razón de patrimonio u otras excepciones de aplicación.

Además, serán admitidas las instalaciones de producción de energía proveniente de la energía solar sobre las pérgolas de los aparcamientos de vehículos y en los espacios libres no ocupables 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.

4. RECOMENDACIONES DE BUENAS PRÁCTICAS PARA LOS AYUNTAMIENTOS

Documentación a aportar junto a la comunicación previa

Las leyes de urbanismo que fijen las Comunidades Autónomas pueden regular el régimen de intervención administrativa vía la comunicación previa. Sin embargo, la documentación a presentar seguirá quedando a decisión de los ayuntamientos. A continuación, indicamos qué documentación consideramos se debería solicitar junto con la comunicación previa por parte de los municipios. La documentación hace distinción a si la instalación es hasta 10 kW o mayor a 10 kW. Así pues, dependiendo del tamaño de la instalación,

Para instalaciones hasta 10 kW:

- Documento descriptivo de instalación fotovoltaica³ que contenga,
 - o Datos del titular,
 - o Ubicación de la instalación,
 - o Plano o croquis de la instalación de los módulos (al menos plano alzado y otro de sección. Estos serán los dos planos suficientes para que puedan verificar en qué punto X, Y se va a instalar la FV en una cubierta y la altura que van a adquirir los paneles y sirve de comprobación de que cumple el requisito de hacer la solicitud de licencia de obra por “Comunicación Previa”),

³ “Documento descriptivo de instalación fotovoltaica” no sería sinónimo de memoria técnica. A pesar de la práctica extendida entre los ayuntamientos de solicitar un documento con el nombre de “memoria técnica”, cabe recordar que la memoria técnica es el resumen de la instalación eléctrica una vez que se va a registrar en industria según la ITC-BT-04 del Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión.

- Descripción y características de la estructura fotovoltaica y de los equipos (paneles e inversores),
 - Fichas técnicas de la estructura fotovoltaica y de los equipos (paneles e inversores),
 - Nota sobre medidas de prevención de riesgos.
- Presupuesto para autoliquidación de tasas e ICIO

Para instalaciones de más de 10 kW:

- Proyecto técnico,
- Plano o croquis de la instalación,
- Estudio básico de seguridad y salud,
- Presupuesto para autoliquidación de tasas e ICIO.

Claridad en las instalaciones afectadas por patrimonio

Es excesivamente frecuente que en un mismo ayuntamiento cada instalación afectada por patrimonio se rija por diferentes criterios de diseño. Para el caso de las instalaciones fotovoltaicas en edificios afectados por patrimonio, solicitamos a los ayuntamientos un esfuerzo en establecer unas **reglas y criterios claros de diseño** de la instalación que sean homogéneos de instalación a instalación.

Claridad en las tasas y el cálculo de impuestos en el ayuntamiento

Es habitual que sea difícil identificar las tasas o cómo se calculan los impuestos que aplican a las instalaciones solares fotovoltaicas de autoconsumo. Así pues, existen ejemplos de municipios que erróneamente asumen para las tasas de una instalación fotovoltaica las tasas de una instalación térmica, y municipios donde no existe la descripción de este tipo de obras en las ordenanzas municipales, lo que conlleva a un error recurrente en el pago de las tasas.

Desarrollo de la tramitación por la vía telemática

Una versión digital de los procedimientos se ha reivindicado aún si cabe más necesaria y útil tras la paralización actual de todos los procesos administrativos. Una **administración más digital**, dotada de medios suficientes para poder trabajar de forma telemática hubiera permitido a muchas empresas continuar parcialmente su actividad, avanzando en la actualización y puesta al día de las tramitaciones pendientes. Así pues, recomendamos que la tramitación pueda realizarse de forma telemática.

Así mismo, es habitual que cuando la documentación se ha presentado de forma telemática por la empresa instaladora en nombre del cliente (el interesado), la respuesta por parte de la administración se haga por correo postal al domicilio del interesado. Ello ralentiza mucho obtener el conocimiento de la resolución o requerimiento del ayuntamiento. Sería más ágil una **notificación telemática al instalador**, no al interesado, que muchas veces puede no tener certificado digital. Otra opción también más ágil sería recibir una comunicación vía correo electrónico a la dirección a efectos de notificación indicada en la solicitud del contenido de la resolución que se trate, al haberse ya acreditado la representación de la empresa instaladora para actuar en nombre del interesado.