

# Uso de bienes de titularidad local e implantación de instalaciones de producción de energía a través de fuentes renovables

MARÍA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ SCAGLIUSI  
*Profesora titular de Derecho Administrativo.  
Universidad de Sevilla*

## 1. Introducción

## 2. El marco normativo de las energías renovables

- 2.1. La política de energías renovables a nivel comunitario
- 2.2. La regulación estatal
- 2.3. La conexión entre la planificación territorial y urbanística y las instalaciones de producción de energía a través de fuentes renovables

## 3. Las comunidades de energías renovables

- 3.1. Concepto
- 3.2. Características

## 4. La utilización de bienes de titularidad local para la ejecución de instalaciones de producción de energías renovables

- 4.1. Las formas de cesión forzosa o voluntaria de los bienes de titularidad local
  - 4.1.1. *Cesión forzosa de terrenos de titularidad municipal previa declaración de utilidad pública de las instalaciones de generación*
  - 4.1.2. *Cesión voluntaria de terrenos de titularidad municipal*
- 4.2. El uso privativo por la Administración: las reservas demaniales

## 5. Conclusiones

## 6. Bibliografía

## Resumen

Uno de los pilares más sólidos para la necesaria transformación de nuestro modelo energético son las energías renovables. Las energías renova-

*Artículo recibido el 03/03/2023; aceptado el 06/03/2023.*

bles tienen numerosas ventajas, pues son una fuente de energía limpia, inagotable y cada vez más competitiva. No puede negarse que, en los últimos años, este notable aumento en la generación de energía a partir de fuentes renovables ha dado lugar a un significativo desarrollo normativo, que requiere análisis y reflexión sobre diversos aspectos. En ese contexto, el presente estudio tiene por objeto el examen de la utilización de los bienes públicos municipales para la construcción y puesta en funcionamiento de instalaciones de producción de energía a través de fuentes renovables, prestando especial atención a los instrumentos jurídicos existentes en nuestro ordenamiento para potenciar las mismas.

Palabras clave: *bienes públicos; energías renovables; comunidades energéticas locales; títulos habilitantes.*

## ***Use of local assets and implementation of energy production facilities of renewable energy***

### **Abstract**

*Renewable energies are essential for the necessary transformation of our energy model. This kind of energy has numerous advantages: they are a clean, inexhaustible, and increasingly competitive source of energy. In recent years, there has been a relevant increase in the generation of energy from renewable sources and it has led to a significant regulatory development, which requires a deep analysis and reflection. In this context, this article examines the use of municipal public assets for the construction and commissioning of energy production facilities using renewable sources, and it focuses on the legal instruments existing in our legal system to promote them.*

*Keywords:* public assets; renewable energies; renewable energy communities; authorizations.

## **1**

### **Introducción**

Uno de los pilares más sólidos para la necesaria transformación de nuestro modelo energético son las energías renovables<sup>1</sup>. Las energías renovables tienen

1. A pesar de que no existe una definición unívoca ni consensuada de lo que debe entenderse por energía renovable, puede afirmarse que la energía solar, la energía eólica, oceánica e hidroeléct-

numerosas ventajas, pues son una fuente de energía limpia, inagotable y cada vez más competitiva. No emiten gases de efecto invernadero ni contaminantes. Ciertamente, en el plano internacional las energías renovables se tienen en cuenta, principalmente, por su contribución a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y al desarrollo sostenible.

A diferencia de los combustibles fósiles, se caracterizan por su diversidad, abundancia y potencial aprovechamiento en cualquier parte del planeta. Además, los costes de estas energías renovables están disminuyendo sostenidamente, mientras que la tendencia general de los combustibles fósiles es la contraria, independientemente de su volatilidad temporal.

Por todos los motivos señalados, el crecimiento de las energías renovables es imparable, y esta tendencia se acentúa aún más debido a la necesidad de mitigar los efectos del cambio climático<sup>2</sup> y reducir la dependencia de los combustibles fósiles. En otros términos, puede afirmarse que sin la masiva presencia de energía procedente de fuentes renovables en el sistema energético no se alcanzará una economía hipocarbonizada o prácticamente descarbonizada. Además, no se podrá reducir la dependencia energética<sup>3</sup>.

Cada vez más países están invirtiendo en energías renovables y estableciendo objetivos ambiciosos para su desarrollo, lo que ha llevado a un aumento significativo de la capacidad instalada en los últimos años. Como destaca el último Informe Anual 2022 de la Unión Española Fotovoltaica, respecto al conjunto de las renovables, de nuevo 2021 fue un año de gran impulso para la transición energética en el que se instalaron 257 GW en energías renovables, aumentando la capacidad instalada total un 9,1 %. La fotovoltaica fue en 2021 la tecnología líder entre las renovables y la más instalada a nivel mundial<sup>4</sup>.

No puede negarse que, en los últimos años, este notable aumento en la generación de energía a partir de fuentes renovables ha dado lugar a un significativo desarrollo normativo, que requiere análisis y reflexión sobre diversos aspectos.

En ese contexto, el presente estudio tiene por objeto el examen de la utilización de los bienes públicos municipales para la construcción y puesta en funcionamiento de instalaciones de producción de energía a través de fuentes

---

trica terrestre y marina, la biomasa y los biocombustibles son fuentes de energías renovables. Ruiz Olmo (2021: 39 y ss.) explica que en el ámbito estatal la normativa ha sido escueta a la hora de ofrecer una definición clara de lo que debe entenderse por energía renovable. Han sido las leyes autonómicas las que se han encargado de recoger definiciones más amplias. Por ejemplo, el art. 2 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía señala que se trata de "energía procedente de fuentes energéticas primarias de carácter renovable", y el art. 2 de la Ley 1/2007, de 15 de febrero, de fomento de las energías renovables e incentiación del ahorro y eficiencia energética en Castilla-La Mancha concreta algunas de las energías provenientes de fuentes renovables, aunque sin dar una definición.

2. Mora Ruiz (2014).

3. Rosa Moreno (2020: 41-42).

4. Unión Española Fotovoltaica (UNEF) (2022).

renovables, prestando especial atención a los instrumentos jurídicos existentes en nuestro ordenamiento para potenciar las mismas.

## 2

### El marco normativo de las energías renovables

#### 2.1

#### La política de energías renovables a nivel comunitario

Para comprender dónde nos encontramos en estos momentos, debemos conocer de dónde venimos y hacia dónde vamos. Las energías renovables no pueden entenderse sin tener en cuenta el papel fundamental que ha tenido la Unión Europea<sup>5</sup>. El interés comunitario en la política energética es evidente, dada la fuerte interdependencia de los países europeos tanto en las cuestiones de lucha contra el cambio climático como en la consecución del mercado interior.

Dejando de lado antecedentes más remotos<sup>6</sup>, para abordar la cuestión que nos ocupa, no pueden dejar de citarse una serie de normas comunitarias, que tuvieron lugar a partir del año 2009. Así, en primer lugar, en cuanto a las fuentes de energía renovables, debe tenerse en cuenta la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que fijó objetivos nacionales obligatorios en relación con la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el consumo final bruto de energía (20 % para el año 2020 en el caso de España). Además, imponía a cada Estado miembro adoptar un plan de acción nacional en materia de energía re-

5. Perea Crespillo (2021).

6. Puede afirmarse que la política que impulsa las energías renovables fue abordada de forma concreta en 1996 con la Comunicación de la Comisión "*Libro Verde: Energía para el futuro: fuentes de energías renovables*". En ella se detallaban los beneficios de la energía procedente de fuentes renovables en relación con los objetivos de la Comunidad (seguridad de abastecimiento, mayor competitividad y sostenibilidad ambiental). En 1997 se presentó el Libro Blanco "Una política energética para la Unión Europea", en el que se establecían tres objetivos fundamentales para lograr la efectiva intervención de las energías renovables en el consumo energético total de la Unión: aumentar la competitividad, seguridad de suministro y protección del medio ambiente. Asimismo, con la finalidad de que en 2010 se alcanzase una cuota del 12 % de las fuentes de energía renovables en la Unión Europea, la Comisión publicó también en 1996 el Libro Blanco "Energía para el futuro: las fuentes de energía renovables", basado en el fomento de este tipo de energía mediante el compromiso de los Estados miembros en función de su propio potencial. Fruto de los debates suscitados por el Libro Verde de 1996, la Comisión Europea publicó en 1998 el Libro Blanco por el que se establecían una estrategia y un plan de acción comunitarios, manteniendo el objetivo prioritario de alcanzar en el año 2010 una cuota de penetración mínima del 12 % de las fuentes de energías renovables en la UE, lo que en la práctica suponía doblar la cuota de consumo interior bruto de energía de la Unión que en aquel momento se daba. En el año 2000 fue publicado el Libro Verde de la Comisión, de 29 de noviembre de 2000, "Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético", en el que se manifestaba la preocupación por la dependencia energética externa, en aumento constante.

novable, en el que se determinarían, entre otros, los objetivos nacionales de los Estados miembros en relación con las cuotas de energía procedente de fuentes renovables consumidas en el transporte, la electricidad, la producción de calor y frío en 2020, teniendo en cuenta los efectos de otras medidas políticas relativas a la eficiencia energética en el consumo final de energía.

Seguidamente, la Directiva 2012/27/UE, relativa a la eficiencia energética<sup>7</sup> –piedra angular de la política de eficiencia energética de la Unión Europea–, contempló un conjunto de medidas vinculantes para ayudar a la Unión a alcanzar el objetivo del 20 % en materia de eficiencia energética en 2020. La norma introdujo también objetivos de ahorro energético y numerosas políticas de eficiencia energética, incluidas las relativas a las renovaciones y los certificados energéticos obligatorios para los edificios, las normas mínimas de eficiencia energética para diversos productos, las etiquetas de eficiencia energética y los contadores inteligentes, así como el establecimiento de los derechos de los consumidores.

En diciembre de 2018 se aprobó la Directiva 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, que es el principal instrumento comunitario en materia de promoción de la energía procedente de fuentes renovables. Esta norma elevó el objetivo global vinculante en materia de energías renovables para 2030 en al menos un 32 %<sup>8</sup>.

Por su parte, el importante Reglamento (UE) 2018/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre la gobernanza de la Unión de la Energía y de la Acción por el Clima, ha obligado a los Estados miembros a aprobar los denominados Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNEIC) para el período 2021/2030, en los que se tienen que establecer, entre otras cuestiones, los objetivos específicos de penetración de energías renovables que asumen.

7. Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE (Texto pertinente a efectos del EEE).

8. Debe advertirse que existen diferentes estrategias para impulsar la adopción de cada una de las fuentes de energía renovables. Así, por ejemplo, el 19 de noviembre de 2020 la Comisión dio a conocer la estrategia de la Unión Europea sobre la energía renovable marina, intensificando sus esfuerzos para lograr que la Unión sea climáticamente neutra de aquí a 2050. La estrategia propone aumentar la capacidad de energía eólica marina de Europa de su nivel actual de 12 GW a al menos 60 GW para 2050. Asimismo, la Comisión ha presentado una estrategia solar (COM 2022/0221) con el objetivo de aumentar la capacidad solar fotovoltaica mediante la instalación de 600 GW para el año 2030, lo que supone duplicar la capacidad actual. La estrategia también incluye objetivos para la producción de hidrógeno renovable, con el objetivo de producir 10 millones de toneladas a nivel nacional y 10 millones de toneladas de importaciones para 2030. Además, se propone un Plan de Acción sobre el Biometano para aumentar la producción a 35 000 millones de metros cúbicos para el año 2030, así como la implementación de procesos de concesión de permisos simplificados y abreviados.

En diciembre de 2019 la Comisión puso en marcha el Pacto Verde Europeo con el objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050 de una forma que contribuya a la economía, al crecimiento y al empleo en Europa<sup>9</sup>. El paquete incluye iniciativas que abarcan el clima, el medio ambiente, la energía (revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables), el transporte, la industria, la agricultura y las finanzas sostenibles.

En julio de 2021, en una propuesta relativa a una nueva Directiva sobre energías renovables, se formuló la aspiración de elevar el objetivo global en materia de energías renovables al 40 % para el año 2030. En la Exposición de Motivos de esta última se explica que el actual objetivo de la Unión de que al menos el 32 % de la energía proceda de fuentes renovables de aquí a 2030 resulta insuficiente y debe elevarse al 38-40 %, de conformidad con el Plan del Objetivo Climático. Simultáneamente, para alcanzar este objetivo reforzado se necesitan nuevas medidas complementarias en distintos sectores en consonancia con la Estrategia para la Integración del Sistema Energético, la Estrategia del Hidrógeno, la Estrategia sobre la Energía Renovable Marina y la Estrategia sobre Biodiversidad.

En mayo de 2022, en consonancia con el plan REPowerEU<sup>10</sup>, cuyo objetivo es abandonar progresivamente los combustibles fósiles rusos, la Comisión propuso aumentar el objetivo de energías renovables actualmente en fase de negociación hasta el 45 % con vistas a 2030.

Por último, en julio de 2022, la Comisión publicó la Comunicación de la UE sobre ahorro energético, con numerosas opciones de ahorro a corto plazo, como la reducción selectiva de la calefacción y la refrigeración en los edificios públicos.

## 2.2

### La regulación estatal

Tras la citada Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, en nuestro derecho interno, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible supuso el primer acercamiento legal a la transformación renovable del modelo energético en

---

9. En el Pacto Verde se hace una clara apuesta por las energías renovables cuando se afirma que la integración inteligente de las energías renovables, la eficiencia energética y otras soluciones sostenibles intersectoriales ayudará a conseguir la descarbonización al menor coste posible.

10. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité Europeo de las Regiones, COM 2022/230.

España<sup>11</sup>. Esta norma diseñó, en su Título III, el marco del denominado “modelo energético sostenible”, incluyendo disposiciones relativas a distintos ámbitos de la sostenibilidad ambiental, con reformas globales de los sectores afectados<sup>12</sup>. El Capítulo I, dedicado a sostenibilidad del modelo energético, recoge los grandes principios aplicables en la materia, esto es, la garantía de la seguridad del suministro, la eficiencia económica y el respeto al medio ambiente, así como los objetivos nacionales para 2020 sobre ahorro y eficiencia energética y sobre utilización de energías renovables, coherentes con los establecidos en la Unión Europea y de los que se deriva un modelo energético que, mediante los instrumentos de planificación previstos en la propia Ley, buscará aumentar la participación de las energías renovables, reforzar la previsibilidad y la eficiencia de las decisiones de política energética y en especial del marco de incentivos y reducir la participación de las energías con mayor potencial de emisiones de CO<sub>2</sub>. Por otra parte, se impulsa la cooperación entre Administraciones públicas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Energía, y se fomentan la investigación, el desarrollo y la innovación en materia de energías renovables y ahorro y eficiencia energética, con atención especial a nuevas obligaciones para las Administraciones públicas. Se adoptan medidas para que la información llegue a los usuarios y que estos puedan conocer los costes del modelo de suministro energético y su composición.

Sin entrar en el detalle de la consabida evolución normativa experimentada en la materia<sup>13</sup>, cabe apreciar que los últimos años han sido de intensa actividad regulatoria en el sector energético. En 2020 destacaron el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, con la introducción de los hitos administrativos a los titulares de permisos de acceso; el Real Decreto 1183/2020, de 29 de diciembre, de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, que introdujo el nuevo marco de acceso y conexión a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica<sup>14</sup>, y el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económi-

---

11. González Ríos (2011).

12. Estos ámbitos son el modelo energético, la reducción de emisiones, el transporte y la movilidad sostenible, y en especial, por su importancia en el modelo económico español, la rehabilitación y la vivienda.

13. Sobre esta cuestión, puede consultarse el trabajo de Galán Vioque (2022: 354-359).

14. El objeto de este Real Decreto es establecer los criterios y el procedimiento de aplicación a la solicitud y obtención de los permisos de acceso y de conexión a un punto de la red, por parte de los productores, transportistas, distribuidores, consumidores y titulares de instalaciones de almacenamiento, en desarrollo de lo previsto en el artículo 33 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

co de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica, que regula un régimen económico accesible para instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables a través de un mecanismo de subasta.

En consecuencia, estos decretos establecieron el marco normativo para el desarrollo de las energías renovables en nuestro país en los próximos años.

También durante 2021 se aprobó la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que establece las políticas de descarbonización en España para los distintos sectores. Para el sector energético, la Ley establece el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) como la herramienta de planificación que integra la política de energía y de mitigación del cambio climático.

Aparte de la Ley de cambio climático, durante el año 2021 la actividad regulatoria se centró principalmente en respuestas reactivas a la escalada inflacionista en los mercados energéticos, resultado de la recuperación tras la pandemia. En este contexto, es importante destacar los reales decretos-leyes 12<sup>15</sup>, 17<sup>16</sup>, 23<sup>17</sup> y 29<sup>18</sup> de 2021, que introdujeron medidas para reducir el impacto del alto coste de la energía en los ciudadanos. Además del objetivo general de reducir los precios, estas normas, en algunos casos, también modificaron el marco normativo para el desarrollo de fuentes de energía renovable.

## 2.3

### **La conexión entre la planificación territorial y urbanística y las instalaciones de producción de energía a través de fuentes renovables**

Ciertamente, existe una clara conexión entre la planificación territorial y urbanística y las instalaciones de producción de energía a través de fuentes renovables. La implantación de instalaciones de producción de energía tiene

15. Real Decreto-ley 12/2021, de 24 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la fiscalidad energética y en materia de generación de energía, y sobre gestión del canon de regulación y de la tarifa de utilización del agua.

16. Real Decreto-ley 17/2021, de 14 de septiembre, de medidas urgentes para mitigar el impacto de la escalada de precios del gas natural en los mercados minoristas de gas y electricidad.

17. Real Decreto-ley 23/2021, de 26 de octubre, de medidas urgentes en materia de energía para la protección de los consumidores y la introducción de transparencia en los mercados mayorista y minorista de electricidad y gas natural.

18. Real Decreto-ley 29/2021, de 21 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito energético para el fomento de la movilidad eléctrica, el autoconsumo y el despliegue de energías renovables.

que cumplir con las exigencias derivadas de los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico.

Puede observarse cómo la ordenación del territorio y el derecho urbanístico se están orientando progresivamente hacia la integración, en el planeamiento, del cambio en el modelo energético de las ciudades, producido para aspirar a su descarbonización.

Como ejemplo<sup>19</sup> reciente de esta tendencia cabe citar la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía, que, desde la propia Exposición de Motivos, explica que las ciudades contribuyen en un alto grado a la contaminación global del planeta y utilizan una buena parte de la energía consumida por la humanidad, generando los mayores problemas ambientales, pero reconociendo que es también en ellas donde existe mayor capacidad para afrontar esta situación de crisis medioambiental global. Por ello, la Ley asume el cumplimiento de uno de los grandes retos de la sociedad actual contra el cambio climático: el impulso de la transición energética mediante el fomento de las energías renovables en el territorio, en el suelo rústico<sup>20</sup> y en el suelo urbano.

Asimismo, con la finalidad de integrar las instalaciones de energías renovables en el planeamiento urbanístico, prevé expresamente la posibilidad de que se puedan aprobar planes especiales para ordenar las actuaciones vinculadas a la generación de energía mediante fuentes renovables y establecer zonas para su localización.

### 3

## Las comunidades de energías renovables

### 3.1

#### Concepto

Las comunidades de energías renovables son uno de los sujetos llamados a desempeñar un papel importante en la implantación de las energías reno-

19. Sobre el caso de las Islas Baleares, véase el trabajo de Galán Vioque (2020), en que explica la regulación efectuada por la Ley 10/2019, de 22 febrero, de cambio climático y transición energética de las Illes Balears, que dedica en su Capítulo III sobre energías renovables una regulación específica a la ubicación de las instalaciones de energías renovables. En su artículo 42.2 establece el mandato de que en "los instrumentos de planificación territorial y sectorial se priorizará la instalación de infraestructuras de energía renovable sobre aquellas que se basen en combustibles fósiles".

20. El art. 21 de la Ley contempla como usos ordinarios del suelo rústico los vinculados a las energías renovables.

vables. Dado que estas comunidades pueden utilizar bienes de titularidad local e incluso pueden estar formadas –entre otros sujetos– por entidades locales, no podemos dejar de mencionarlas. Los entes locales pueden ser motores de este tipo de iniciativas.

La Directiva (UE) 2018/2001 introduce la figura de las comunidades de energías renovables. En el apartado 16 del art. 2, relativo a las definiciones, se establece que una comunidad de energías renovables es una entidad jurídica:

- a) que, de conformidad con el derecho nacional aplicable, se base en la participación abierta y voluntaria, sea autónoma y esté efectivamente controlada por los socios o miembros que están situados en las proximidades de los proyectos de energías renovables que sean propiedad de dicha entidad jurídica y que esta haya desarrollado;
- b) cuyos socios o miembros sean personas físicas, pymes o autoridades locales, incluidos los municipios;
- c) cuya finalidad primordial sea proporcionar beneficios medioambientales, económicos y sociales a sus socios o miembros en las zonas locales donde opere, en lugar de ganancias financieras.

Por su parte, el art. 22.2 dispone que los Estados miembros garantizarán que las comunidades de energías renovables tengan derecho a producir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable.

El legislador español, a través del Real Decreto-ley 23/2020 ha efectuado una transposición totalmente literal de la definición europea.

## 3.2 Características

De la lectura armónica de los preceptos citados, art. 2.16 y 22.2 de la Directiva 2018/2001, se extraen las siguientes características de las comunidades de energías renovables<sup>21</sup>:

- Personalidad jurídica propia. Como explica el considerando 71, los Estados miembros deben tener posibilidad de elegir cualquier forma de entidad para las comunidades de energías renovables, siempre y cuando dicha entidad pueda ejercer derechos

---

21. Gallego Córcoles (2021: 857-861).

y estar sujeta a obligaciones actuando en nombre propio. Los derechos nacionales pueden emplear diferentes estructuras organizativas<sup>22</sup>.

- Autonomía respecto a sus miembros. Las comunidades de energías renovables deben poder conservar su autonomía respecto de los miembros individuales y de otros actores habituales en el mercado que participen en la comunidad como miembros o socios o que cooperen de otra forma, como mediante inversión.
- Base social determinada. Solo pueden ser socios o miembros personas físicas, pymes o autoridades locales (incluidos los municipios).
- Ausencia de lucro como causa principal de la entidad.
- Carácter abierto y voluntario de la condición de miembro. La participación en proyectos de energías renovables debe estar abierta a todos los potenciales miembros locales, atendiendo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios.
- Su actividad no exclusiva consiste en producir, consumir, almacenar y vender energías renovables, en particular mediante contratos de compra de electricidad renovable.

#### 4

### La utilización de bienes de titularidad local para la ejecución de instalaciones de producción de energías renovables

En numerosas ocasiones los particulares (por ejemplo, promotores de parques eólicos o plantas fotovoltaicas) –e incluso las comunidades de energías renovables– están interesados en ejecutar instalaciones, construcciones, edificaciones e infraestructuras de producción de energías renovables, sobre terrenos de titularidad municipal<sup>23</sup>, es decir, sobre bienes públicos locales; consiguiendo, de esta manera, que los ayuntamientos puedan incrementar la rentabilidad de sus terrenos. Los bienes de titularidad local, como los terrenos públicos o los edificios municipales, pueden tener un gran potencial para la implantación de instalaciones de producción de energía renovable. Además, los Gobiernos locales, como

22. González Ríos (2020: 155 y ss.).

23. Corvino Baseca (2022) explica que la ubicación de los terrenos, la orografía, la orientación, la superficie y otras características hacen a estos terrenos especialmente aptos para el aprovechamiento de recursos naturales como el viento o el sol, con el fin de generar energía eléctrica.

Administración más próxima y cercana a los ciudadanos, pueden llevar a cabo importantes políticas y actuaciones administrativas para impulsar la transición energética<sup>24</sup>.

## 4.1

### Las formas de cesión forzosa o voluntaria de los bienes de titularidad local

Las formas de la cesión de utilización de esos bienes públicos –que puede ser forzosa o voluntaria– dependen de la naturaleza de los mismos (es decir, habrá que diferenciar –a su vez– los casos de utilización de bienes demaniales y de bienes patrimoniales).

Así, podemos distinguir:

#### 4.1.1

##### Cesión forzosa de terrenos de titularidad municipal previa declaración de utilidad pública de las instalaciones de generación

El art. 54.1 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico declara de utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte, distribución de energía y las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 kW, a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y ejercicio de la servidumbre de paso.

Dicha declaración de utilidad pública se extiende a los efectos de la expropiación forzosa de instalaciones eléctricas y de sus emplazamientos cuando por razones de eficiencia energética, tecnológicas o medioambientales sea oportuna su sustitución por nuevas instalaciones o la realización de modificaciones sustanciales en las mismas.

A continuación, el art. 55 sostiene que, para el reconocimiento en concreto de la utilidad pública de las instalaciones aludidas, es 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.

La petición se somete a información pública y se recaba informe de los organismos afectados.

---

24. Presicce (2021: 80).

Concluida la tramitación, el reconocimiento de la utilidad pública es acordado por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, si la autorización de la instalación corresponde al Estado, sin perjuicio de la competencia del Consejo de Ministros en caso de oposición de organismos u otras entidades de derecho público, o por el organismo competente de las comunidades autónomas o ciudades de Ceuta y Melilla en los demás casos.

En cuanto a los efectos de la declaración de utilidad pública, la misma lleva implícita en todo caso la necesidad de ocupación de los bienes o de adquisición de los derechos afectados, e implica la urgente ocupación a los efectos del art. 52 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.

Igualmente, supone el derecho 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 eléctrica sobre terrenos de dominio, uso o servicio público o patrimoniales del Estado, o de las comunidades autónomas, o de uso público, propios o comunales de la provincia o municipio, obras y servicios de los mismos y zonas de servidumbre pública.

#### 4.1.2

### Cesión voluntaria de terrenos de titularidad municipal

Dentro de los supuestos de cesión voluntaria, debemos distinguir entre los bienes o terrenos de naturaleza patrimonial y aquellos de naturaleza demanial.

#### **1.- Bienes patrimoniales**

En el primer caso, esto es, el de los bienes patrimoniales, los instrumentos jurídicos utilizados comúnmente para las instalaciones de generación de energía a través de fuentes renovables son el arrendamiento de los terrenos o la constitución de derechos de superficie. La elección de uno u otro vendrá determinada por la adecuación a los fines que en cada caso se persiguen.

##### a) Los contratos para la explotación de bienes y derechos patrimoniales

La explotación o aprovechamiento por terceros de los bienes patrimoniales puede formalizarse mediante cualquier tipo de contrato, típico a atípico (art. 106 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas). Este contrato tendrá naturaleza privada, sin perjuicio del sometimiento al derecho administrativo de los actos preparatorios

y de adjudicación. Por tanto, si el bien de titularidad local es patrimonial cabe celebrar –como sucede habitualmente– un contrato de arrendamiento. La libertad de pactos, que es uno de los rasgos característicos de los negocios jurídicos para la explotación de bienes y derechos patrimoniales, se traduce en la libre elección del tipo de contrato a través del cual se cede dicha explotación.

El apartado 3.º de este art. 106<sup>25</sup> indica que los contratos para la explotación de los bienes o derechos patrimoniales no podrán tener una duración superior a 20 años, incluidas las prórrogas, salvo por causas excepcionales debidamente justificadas. En el caso de la mayoría de los proyectos de energía renovable, debido a la rentabilidad a largo plazo, la duración de estos contratos suele ser prolongada –oscilando comúnmente entre los 25 y 40 años–. Quiere decir que –en estos casos– se acreditan habitualmente en el expediente las causas que justifican el establecimiento de un plazo superior.

Tal y como dispone el art. 107 de la Ley 33/2003, los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudican 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 deben justificarse suficientemente en el expediente. Las bases del correspondiente concurso o las condiciones de la explotación se someten a informe previo de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado.

#### b) La constitución de derechos de superficie

Ampliando las posibilidades de utilización privativa de los bienes, aparece el derecho urbanístico<sup>26</sup>, que regula, en el 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, el derecho de superficie, comportando un cambio en el sistema jurídico tradicional.

El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de

25. Ha de tenerse en cuenta que, según el apartado 5.º de la disposición final 2.ª de la Ley 33/2003, el art. 106 de la Ley solo es básico en su apartado 1.º, por lo que el citado art. 106.3 de la Ley 33/2003 será de aplicación supletoria, en defecto de normativa propia de Régimen Local. Teniendo en cuenta que no existe disposición alguna en la normativa local que limite el plazo del arrendamiento de inmuebles, el precepto deberá aplicarse en virtud de la supletoriedad.

26. De Pablo Contreras (2012: 216) explica que el derecho de superficie es una institución de derecho civil, aunque esté actualmente regulado por una ley administrativa.

una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones. Se puede afirmar que consiste en la facultad que tiene una persona, denominada superficiario, para edificar o plantar en suelo ajeno, pudiendo disfrutar de lo edificado o plantado como verdadero propietario, durante un plazo generalmente temporal, a cambio de pagar un canon o precio (comúnmente de carácter periódico, aunque puede consistir también en un tanto alzado e incluso en cláusulas cercanas al intercambio o permuta del derecho a construir o plantar por la entrega de parte de lo edificado o plantado)<sup>27</sup>.

Este derecho de superficie es uno de los instrumentos con que cuentan las Administraciones para fomentar la participación de los particulares (incluidas las comunidades energéticas locales) en la transición energética. Hay que tener en cuenta que a menudo la implantación de instalaciones de energías renovables es compatible con otros aprovechamientos agrícolas, pecuarios, forestales o de otro tipo que pueden tener lugar sobre los terrenos. En estos casos resulta conveniente dividir la titularidad del suelo y vuelo mediante la constitución de derechos de superficie. La doble titularidad de suelo y vuelo permite la constitución de garantías reales únicamente sobre las instalaciones.

Como se ha señalado, el derecho de superficie recae sobre una finca ajena o parte de ella y origina facultades de uso, goce y disfrute con la extensión e intensidad del propietario. Al utilizar esta institución, la Administración pública no ejerce una vigilancia directa, sino que solo impone condiciones que aseguren la reversión de la edificación. Puede constituirse por actos *inter vivos* o *mortis causa*, por usucapión o por negocio jurídico, y ser a título oneroso o gratuito, pudiendo consistir, en el primer caso, la contraprestación en el pago de una suma alzada, un canon periódico, una adjudicación de viviendas o locales o derechos de arrendamiento de unos u otros a favor del propietario del suelo, o en varias de estas modalidades a la vez, sin perjuicio de la reversión total de lo edificado al finalizar el plazo pactado al constituir el derecho de superficie.

Dadas su importancia y las posibilidades que otorga, conviene mencionar cuáles son sus características fundamentales<sup>28</sup>, así como su distinción de otras figuras afines.

El derecho real de superficie origina dos propiedades separadas diferentes: la propiedad del *dominus soli* (dueño del suelo que constituye el derecho) y la propiedad del superficiario, la cual revierte a manos del primero. El mismo se caracteriza por atribuir al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, aunque también puede constituirse sobre construcciones o

27. Roca Sastre (1961).

28. Cámara Águila (1998).

edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones.

Para su constitución, que puede hacerse a título oneroso o gratuito, se requiere escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad<sup>29</sup>. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho.

En cuanto a los derechos correspondientes al superficiario, estos resultarán del título constitutivo<sup>30</sup>. No obstante, y con carácter general, el superficiario recibe la facultad de edificar sobre el suelo del cedente, a no ser que el objeto de la superficie lo constituya un edificio ya construido. En concreto, el superficiario tiene:

- a) Derecho a edificar o plantar si aún no se hizo, o si se destruyó lo edificado o plantado y queda tiempo para ello.
- b) Derecho de propiedad sobre lo edificado o sembrado, al menos mientras dure el derecho de superficie.
- c) Derecho de disposición, de modo que el superficiario podrá, constante la relación jurídica, transmitirlo a un tercero, concederlo en arriendo o bien constituir todo tipo de derecho real sobre el propio derecho de superficie (hipotecarlo, darlo en usufructo, gravarlo con servidumbre).

29. La exigencia de escritura pública fue destacada por la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de abril de 2010 (BOE de 7 de junio de 2010), encargada de resolver la cuestión de si en el caso de que un derecho de superficie fuera concedido por un organismo público, como un ayuntamiento, sería suficiente, para la inscripción, la correspondiente documentación administrativa, como el certificado del acuerdo de la entidad concedente, o si, por el contrario, debía elevarse, además, a escritura pública. Ante este interrogante, la DGRN advierte que la constitución de un derecho de superficie exige siempre escritura pública, tanto si así es pactado entre particulares como si se inscribe en el marco de una actuación urbanística, pues el 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, no hace distinción. En resumen, frente a la pretensión de inscribir un derecho de superficie otorgado por un organismo público simplemente con el acuerdo de concesión, la Dirección General sostiene que no existe duda alguna sobre la invalidez de la misma y la necesidad de escritura pública. No obstante, debe mencionarse que en algunos supuestos sí ha permitido el acceso al Registro de otra clase de documentos, como una certificación administrativa expedida por un ayuntamiento declarando la concesión de un derecho de superficie. Tal es el caso de la Resolución de la DGRN de 29 de enero de 2009 (BOE de 24 de enero de 2009), que precisa: "Lo primero que debe señalarse es que no cabe duda que cabe calificación registral de documentos administrativos que pretendan su acceso al Registro de la Propiedad, calificación que se extiende en todo caso a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro". Si bien, queda claro que los supuestos de hecho son claramente distintos, puesto que en este último caso se trataba de la resolución de un contrato administrativo especial debido al incumplimiento por parte del particular del pliego de condiciones, consecuencia del principio de autotutela administrativa, y no de la concesión del derecho de superficie, de la que surgen obligaciones de naturaleza civil. Mientras en la extinción por incumplimiento estamos ante un acto unilateral, el consentimiento que hace surgir el contrato es siempre un acto bilateral.

30. Prats Albentosa (2001).

- d) Derecho real de utilizar el suelo ajeno para mantener en él lo edificado o plantado, y realizar todos los actos necesarios para el ejercicio de la propiedad superficiaria.

Por otra parte, el superficiario asume un conjunto de deberes, dependiendo del momento en que se le haya atribuido el derecho. El superficiario habrá de cumplir con los deberes de urbanización, cesión y equidistribución. Cuando la superficie se haya constituido a título oneroso, el superficiario deberá entregar al concedente la contraprestación pactada, bien en un solo acto o bien mediante el pago periódico del canon previsto. Transcurrido el plazo de existencia del derecho, deberá devolver la posesión del bien al propietario.

El propietario o concedente tiene los siguientes derechos:

- a) Derecho de reversión a su patrimonio de lo edificado, construido o plantado.
- b) Derecho a la satisfacción de una contraprestación cuando se hubiera constituido el derecho de forma onerosa.
- c) Derecho a exigir que el superficiario edifique dentro del término previsto en la licencia que autorice a edificar, pues en caso contrario la superficie se extingue.

La figura es susceptible de transmisión y gravamen con las limitaciones fijadas al constituirlo. Cuando las características de la construcción o edificación lo permitan, el superficiario podrá constituir la propiedad superficiaria en régimen de propiedad horizontal con separación del terreno correspondiente al propietario, y podrá transmitir y gravar como fincas independientes las viviendas, los locales y los elementos privativos de la propiedad horizontal, durante el plazo del derecho de superficie, sin necesidad del consentimiento del propietario del suelo.

Como derecho real que es, la propiedad del superficiario es temporal. Consecuentemente, a la extinción del derecho por el transcurso de su plazo de duración, el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en cuya virtud se hubiera constituido el derecho. No obstante, pueden pactarse normas sobre la liquidación.

En este sentido, es de consignar que la regulación de la extinción del derecho de superficie en el ámbito urbanístico no excluye la posibilidad de indemnización al superficiario. Asimismo, cabe subrayar que la previsión de reversión de las obras cuando no proceda su demolición no tiene carácter básico, por lo que el legislador autonómico está habilitado para arbitrar soluciones más acordes con los intereses económicos de los concesionarios y, sobre todo, con el mantenimiento de un nivel de calidad elevado de las

instalaciones durante toda la vida de la concesión cuando estas se emplean para prestar servicios a los ciudadanos.

Finalmente, su extinción se produce, como causas generales, por confusión en la misma persona del propietario del suelo y superficiario, y por renuncia al derecho, de conformidad con lo dispuesto en el art. 6.2 del Código Civil. Asimismo, finaliza por la no edificación de conformidad con la ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución, así como por el transcurso del plazo de duración del derecho, que como máximo puede alcanzar los noventa y nueve años.

Dadas las ventajas que otorga, las recientes regulaciones autonómicas adoptadas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables contemplan previsiones específicas en esta línea<sup>31</sup>.

Así, la Comunidad Valenciana, en el art. 17.3 del Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica, afirma que, para fomentar la participación de los agentes locales en la producción energética, las Administraciones públicas pueden constituir sobre terrenos de su propiedad de naturaleza patrimonial un derecho de superficie mediante concurso público reservado para cooperativas o comunidades de energías renovables legalmente constituidas según la legislación vigente.

Igualmente, el art. 37 de la Ley navarra 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, establece lo siguiente:

- “1. Las administraciones públicas podrán constituir un derecho de superficie o espacio sobre patrimonio de su titularidad a favor de comunidades ciudadanas de energía o comunidades energéticas locales legalmente constituidas para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético u otras iniciativas que busquen el objeto descrito en la definición de estas comunidades.
2. El derecho de superficie para esta finalidad se podrá conceder mediante concurso público reservado para este tipo de entidades o mediante cesión gratuita y directa, y se tendrán que establecer necesariamente en las bases:
  - a) La determinación exacta de los bienes sobre los cuales se constituye el derecho de superficie.

---

31. Almodóvar Iñesta (2021: 374).

- b) La duración máxima de la concesión y, en su caso, las oportunas prórrogas, hasta el máximo previsto en la normativa de patrimonio público aplicable.
- c) El canon anual a satisfacer o el mecanismo de colaboración para el aprovechamiento de la energía generada, si procede.
- d) La potencia mínima de generación renovable o almacenamiento a instalar y sus características básicas.
- e) El plazo máximo de puesta en marcha de estas instalaciones.
- f) Los mecanismos de colaboración y fiscalización a ejercer por parte de la administración pública concedente.
- g) La forma en que se ejecutará la reversión a favor de la administración pública concedente una vez agotado el plazo de concesión o resuelta esta.
- h) El derecho de rescisión de la concesión y reversión de la misma, para los casos graves de incumplimiento del mantenimiento de las instalaciones, su seguridad o la infrutilización”.

También en los mismos términos el art. 50 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética de las Islas Baleares, habilita a las Administraciones públicas a constituir un derecho de superficie sobre patrimonio de su titularidad, a favor de cooperativas energéticas o comunidades de energías renovables legalmente constituidas para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético.

Concretamente, indica la norma lo siguiente: “Las administraciones públicas podrán constituir un derecho de superficie o espacio sobre patrimonio de su titularidad a favor de cooperativas energéticas o comunidades de energías renovables legalmente constituidas para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético”.

## **2.- Bienes demaniales**

El segundo caso de cesión voluntaria de la utilización es el referido a los bienes demaniales<sup>32</sup>.

<sup>32</sup>. Cabe señalar que en algunos casos los terrenos municipales aptos para la ejecución de instalaciones de producción de energía a través de fuentes renovables tienen el carácter de bienes comunales, cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. Los bienes comunales se definen, como señala el art. 79.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, como aquellos cuyo aprovechamiento y disfrute corresponde al común de los vecinos. Pertenecen al municipio, lo que implicaría que pudieran recibir la calificación de bienes demaniales o patrimoniales. No obstante, de la interpretación sistemática de los arts. 79 y 80 de la LBRL se puede concluir que se integran dentro de la categoría de cosas *extra commercium*, denominado dominio público. Tal calificación se reitera en el art. 2.3 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, al afirmar que tienen la consideración de comunales aquellos bienes de dominio público cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. Este carácter

El Capítulo I del Título IV de la Ley 33/2003, relativo a la utilización de los bienes y derechos de dominio público, regula, en sus secciones segunda y tercera, los usos de los bienes por parte de los particulares en función de su destino, esto es, diferencia entre los bienes destinados al uso general y los destinados a la prestación de un servicio público. Dentro del primer grupo, nuestro derecho permite tres tipos diferentes de utilización de este dominio público: uso común, uso especial y uso privativo.

El uso común se caracteriza por corresponder por igual a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados. Por tanto, su presupuesto objetivo lo constituyen todos los bienes aptos para ser utilizados por la sociedad en su conjunto, mediante el aprovechamiento indistinto de sus miembros en función de sus propias necesidades. El bien atiende a una necesidad común, sentida por la generalidad, aunque no se dé un uso real, efectivo y actual por todos al mismo tiempo. La libertad de acceso es uno de los pilares fundamentales de este uso común y supone que no se precisa autorización ni ningún otro acto administrativo de aplicación que legitime cada vez la operación.

El uso especial, como define el art. 85.2 de la Ley 33/2003, es el que, sin impedir el uso común o general del dominio público por cualquier individuo, se caracteriza por la concurrencia de ciertas circunstancias especiales que determinan un exceso de utilización sobre la que corresponde a todos o un menoscabo de esta. Un interesado utiliza o aprovecha más que otros determinados bienes como consecuencia de su especial relación o localización respecto del mismo. Así, las características que lo identifican son el hecho de no suponer el desplazamiento del uso común del correspondiente bien demanial, que continúa manteniéndose para todos los ciudadanos, junto con la existencia de alguna de las circunstancias específicas contenidas en la Ley 33/2003: peligrosidad, intensidad, escasez y generación de una rentabilidad singular por el aprovechamiento, que no alcanza tal nivel que impide el uso por parte de los demás. La principal consecuencia del uso especial es que se suele exigir una tasa o canon, o la carga de obtener previamente un título administrativo, o ambas. El uso especial no goza de las características de libertad y gratuidad propias del uso común, pero sí del principio de igualdad.

El uso privativo comprende aquellas utilidades efectuadas por personas privadas individualmente determinadas en virtud de un título conferido por la Administración pública, que les concede el derecho a ocupar de ma-

---

demanial también ha sido admitido por la jurisprudencia. Las posibilidades de utilización de estos bienes responden al mismo esquema que los bienes demaniales.

nera exclusiva y excluyente una porción del dominio público. Como prevé el art. 85.3 de la Ley 33/2003, este uso tiene lugar mediante la ocupación o el aprovechamiento por un sujeto de una dependencia del dominio público, de manera que queda excluida la utilización por el resto de los interesados, lo que implica una excepción al principio de igualdad. En definitiva, el criterio relevante de singularización es que la ocupación es excluyente, por lo que no concurren las notas de libertad, gratuidad, concurrencia ni igualdad. El hecho de que estas utilidades puedan poner en peligro la afectación justifica que las mismas estén sometidas a un título administrativo habilitante cuya necesidad contempla el art. 86 de la Ley 33/2003.

En cuanto a las formas de utilización de los bienes de dominio público municipal, son varias y dependen de las distintas clases de afectación a las que pueden estar sujetos los mismos, pues las posibilidades de utilización están en función de dicha afectación.

La normativa estatal reguladora del régimen local solo se refiere a la utilización de los bienes de dominio público a nivel reglamentario, en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, sin que se contenga referencia a ella ni en la Ley de Bases de Régimen Local ni en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local.

La diferenciación fundamental en este ámbito local es, por un lado, al igual que en las leyes de patrimonio estatal y autonómicas, la que distingue entre el uso común, subdividido en general o especial, en función de que concurren o no circunstancias singulares de peligrosidad, intensidad del uso o cualquier otra semejante, como puede ser la rentabilidad, y el uso privativo (constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limita o excluye la utilización por los demás interesados). Los títulos habilitantes requeridos en estos casos son: la autorización para el uso común especial y la concesión demanial para el uso privativo. En cuanto a su estabilidad, debe tenerse en cuenta que la autorización puede ser revocable por razones de interés público y en general sin derecho a indemnización, pues se trata de un acto unilateral de tolerancia por parte de la Administración. Sin embargo, dado que de la concesión nacen verdaderos derechos subjetivos para el concesionario, solo cabe su revocación mediante el correspondiente derecho de resarcimiento de daños y perjuicios.

Normalmente, las instalaciones de producción de energía a través de fuentes renovables solo suelen afectar a algunos bienes de dominio público municipal de uso público, como los caminos. Las afecciones consisten, en algunos 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.

Para la utilización intensiva de los caminos municipales durante la construcción de los parques, bastará con una autorización, al tratarse de un uso especial.

Por lo que respecta a la afección de los caminos municipales por la construcción de líneas eléctricas, aéreas o subterráneas, debe tenerse en cuenta que el art. 57 de la Ley 24/2013 dispone que la servidumbre de paso de energía eléctrica tendrá la consideración de servidumbre legal, gravará los bienes ajenos en la forma y con el alcance que se determinan en la presente ley y se regirá por lo dispuesto en la misma, en sus disposiciones de desarrollo y en la legislación mencionada en el artículo anterior, así como en la legislación especial aplicable.

La servidumbre de paso aéreo 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.

La servidumbre de paso subterráneo comprende la ocupación del subsuelo por los cables conductores, a la profundidad y con las demás características que señale la legislación urbanística aplicable, todo ello incrementado en las distancias de seguridad que reglamentariamente se establezcan.

De manera que pueden constituirse servidumbres de paso de energía eléctrica, 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<sup>33</sup>.

Si no se obtiene la declaración de utilidad pública para la constitución de estas servidumbres legales, cabe considerar que la ocupación de los caminos municipales es una utilización anormal, en cuanto no es conforme con el destino principal. En consecuencia, para permitir esta afección, habría que obtener una concesión<sup>34</sup>.

## 4.2

### El uso privativo por la Administración: las reservas demaniales

Cuando sea la propia Administración quien desee ocupar los bienes para instalar fuentes de producción de energías renovables, podrá constituir una reserva demanial.

---

33. Murga Fernández (2023).

34. Corvinos Baseca (2022).

Las reservas demaniales o “dominiales” consisten en la utilización o el aprovechamiento, por parte de la Administración, de los bienes o recursos del dominio público de su titularidad, con la consiguiente exclusión de usos o aprovechamientos por parte de terceros, salvo que sean compatibles con los fines de la reserva. El art. 104.1 de la Ley 33/2003 permite que la Administración General del Estado se reserve el uso exclusivo de bienes de su titularidad destinados al uso general para la realización de fines de su competencia, cuando existan razones de utilidad pública o interés general que lo justifiquen. A continuación, el apartado segundo añade que la duración de la reserva se limitará al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines para los que se acordó.

En los últimos años hemos asistido al ensanchamiento de la tradicional categoría de las reservas, que está superando su tradicional función de uso del demanio por la propia Administración, ante el fortalecimiento y la expansión de su función conservacionista. En sentido amplio, la reserva demanial es un instrumento más otorgado por el legislador a la Administración para el cumplimiento de los fines de interés general de los que es vicaria, cuando para ello es imprescindible bien la utilización de los bienes demaniales, bien su conservación o protección<sup>35</sup>.

## 5 Conclusiones

No puede negarse que, en los últimos años, el notable aumento en la generación de energía a partir de fuentes renovables ha dado lugar a un significativo desarrollo normativo, tanto a nivel estatal como a nivel comunitario.

Como hemos podido comprobar, en las distintas normas podemos encontrar numerosas previsiones referidas a la utilización de los bienes públicos municipales para la construcción y puesta en funcionamiento de instalaciones de producción de energía a través de fuentes renovables.

Las formas de la cesión de utilización de esos bienes públicos –que puede ser forzosa o voluntaria– dependen de la naturaleza de los mismos (es decir, habrá que diferenciar –a su vez– los casos de utilización de bienes demaniales y de bienes patrimoniales).

Así, podemos distinguir dos supuestos. El primer supuesto es el referido a la cesión forzosa de terrenos de titularidad municipal previa declaración de utilidad pública de las instalaciones de generación, regulado en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico. El art. 54.1 de la Ley 24/2013 declara de

---

<sup>35</sup>. Navarro Caballero (2020).

utilidad pública las instalaciones eléctricas de generación, transporte, distribución de energía, y las infraestructuras eléctricas de las estaciones de recarga de vehículos eléctricos de potencia superior a 250 kW, a los efectos de la expropiación forzosa de los bienes y derechos necesarios para su establecimiento y de la imposición y el ejercicio de la servidumbre de paso.

El segundo supuesto es la cesión voluntaria de terrenos de titularidad municipal, que comprende supuestos de cesión de bienes o terrenos de naturaleza patrimonial y aquellos de naturaleza demanial.

En el primer caso, esto es, el de los bienes patrimoniales, los instrumentos jurídicos utilizados comúnmente para las instalaciones de generación de energía a través de fuentes renovables son el arrendamiento de los terrenos o la constitución de derechos de superficie. La elección de uno u otro vendrá determinada por la adecuación a los fines que en cada caso se persiguen.

La explotación o el aprovechamiento por terceros de los bienes patrimoniales, puede formalizarse mediante cualquier tipo de contrato, típico o atípico (art. 106 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas). Este contrato tendrá naturaleza privada, sin perjuicio del sometimiento al derecho administrativo de los actos preparatorios y de adjudicación. Por tanto, si el bien de titularidad local es patrimonial cabe celebrar –como sucede habitualmente– un contrato de arrendamiento. La libertad de pactos, que es uno de los rasgos característicos de los negocios jurídicos para la explotación de bienes y derechos patrimoniales, se traduce en la libre elección del tipo de contrato a través del cual se cede dicha explotación.

El apartado 3.º de este art. 106 indica que los contratos para la explotación de los bienes o derechos patrimoniales no podrán tener una duración superior a 20 años, incluidas las prórrogas, salvo causas excepcionales debidamente justificadas. En el caso de la mayoría de los proyectos de energía renovable, debido a la rentabilidad a largo plazo, la duración de estos contratos suele ser prolongada –oscilando comúnmente entre los 25 y 40 años–. Quiere decir que –en estos casos– se acreditan habitualmente en el expediente las causas que justifican el establecimiento de un plazo superior.

El derecho real de superficie atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el vuelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones. Se puede afirmar que consiste en la facultad que tiene una persona, denominada superficiario, para edificar o plantar en suelo ajeno, pudiendo disfrutar de lo edificado o plantado como verdadero propietario, durante un plazo generalmente temporal, a cambio de pagar un canon o precio (comúnmente de carácter periódico, aunque puede consistir también en

un tanto alzado e incluso en cláusulas cercanas al intercambio o la permuta del derecho a construir o plantar por la entrega de parte de lo edificado o plantado).

Este derecho de superficie es uno de los instrumentos con el que cuentan las Administraciones para fomentar la participación de los particulares (incluidas las comunidades energéticas locales) en la transición energética. Hay que tener en cuenta que a menudo la implantación de instalaciones de energías renovables es compatible con otros aprovechamientos agrícolas, pecuarios, forestales o de otro tipo que pueden tener lugar sobre los terrenos. En estos casos resulta conveniente dividir la titularidad del suelo y vuelo mediante la constitución de derechos de superficie. La doble titularidad de suelo y vuelo permite la constitución de garantías reales únicamente sobre las instalaciones.

Dadas las ventajas que otorga, las recientes regulaciones autonómicas adoptadas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables contemplan previsiones específicas en esta línea. Así, la Comunidad Valenciana, en el art. 17.3 del Decreto-ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica, afirma que, para fomentar la participación de los agentes locales en la producción energética, las Administraciones públicas pueden constituir sobre terrenos de su propiedad de naturaleza patrimonial un derecho de superficie mediante concurso público reservado para cooperativas o comunidades de energías renovables legalmente constituidas según la legislación vigente. Igualmente, el art. 37 de la Ley navarra 4/2022, de 22 de marzo, de Cambio Climático y Transición Energética, establece lo siguiente: “Las administraciones públicas podrán constituir un derecho de superficie o espacio sobre patrimonio de su titularidad a favor de comunidades ciudadanas de energía o comunidades energéticas locales legalmente constituidas para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético u otras iniciativas que busquen el objeto descrito en la definición de estas comunidades”. También en los mismos términos el art. 50 de la Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición ecológica de las Islas Baleares, habilita a las Administraciones públicas a constituir un derecho de superficie sobre patrimonio de su titularidad a favor de cooperativas energéticas o comunidades de energías renovables legalmente constituidas, para el desarrollo de proyectos de generación de energías renovables o almacenamiento energético.

El segundo caso de cesión voluntaria de la utilización es el referido a los bienes demaniales.

La normativa estatal reguladora del régimen local solo se refiere a la utilización de los bienes de dominio público a nivel reglamentario, en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, sin que se contenga referencia a ella ni en la Ley de Bases de Régimen Local ni en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local.

La diferenciación fundamental en este ámbito local es, por un lado, al igual que en las leyes de patrimonio estatal y autonómicas, la que distingue entre el uso común, subdividido en general o especial, en función de que concurren o no circunstancias singulares de peligrosidad, intensidad del uso o cualquier otra semejante, como puede ser la rentabilidad, y el uso privativo (constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limita o excluye la utilización por los demás interesados). Los títulos habilitantes requeridos en estos casos son: la autorización para el uso común especial y la concesión demanial para el uso privativo.

Normalmente, las instalaciones de producción de energía a través de fuentes renovables solo suelen afectar a algunos bienes de dominio público municipal de uso público, como los caminos. Las afecciones consisten, en algunos 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 pesar de los desafíos que aún existen en el uso de los bienes municipales, la tendencia general es clara: las energías renovables son el futuro de la producción de energía y, aunque el camino es aún largo, son muchos los municipios que están llevando a cabo iniciativas novedosas al respecto<sup>36</sup>.

## 6 Bibliografía

Almodóvar Iñesta, M.<sup>a</sup> (2021). Capítulo V. La ciudadanía como motor de la transición energética: comunidades energéticas locales. En J. Rosa Moreno y G. Valencia Martín (dirs.), *Derecho y energías renovables* (pp. 350-387). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

Cámara Águila, M.<sup>a</sup> P. (1998). El derecho de superficie urbano: una aproximación a su configuración unitaria o dual. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 648, 1623-1662.

---

<sup>36</sup>. Inaraja Vera (2018).

- Corvinos Baseca, P. (2022). *Guía para los municipios ante solicitudes de implantación de instalaciones de generación de electricidad mediante fuentes de origen renovable (eólica y fotovoltaica)*. Zaragoza: Diputación Provincial de Zaragoza, <http://www.dpz.es/areas/area-de-asistencia-y-modernizacion-local/asistencia-a-municipios/guias/guia-instalaciones-electricidad-renovables/view>
- De Pablo Contreras, P. (2012). *Curso de Derecho Civil III. Derechos reales*. Madrid: Colex.
- Galán Vioque, R. (2020). Un modelo energético sostenible para los entornos urbanos. En D. J. Vera Jurado (dir.). *Ciudad y territorio en el siglo XXI: reflexiones desde el derecho público* (pp. 233-254). Sevilla: Universidad de Sevilla.
- (2022). El reto de las energías renovables en Andalucía: ¿es posible un marco jurídico propio? En E. Guichot Reina (dir.). *Retos jurídicos actuales de la Administración andaluza* (pp. 353-377). Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- Gallego Córcoles, I. (2021). Energía comunitaria: de las comunidades de energías renovables y otros retazos. En J. Rosa Moreno y G. Valencia Martín (dirs.). *Derecho y energías renovables* (pp. 851-877). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- González Ríos, I. (2011). *Régimen jurídico-administrativo de las energías renovables a la luz del derecho de la Unión Europea*. Navarra: Thomson-Reuters Aranzadi.
- (2020). Las “comunidades energéticas locales”: un nuevo desafío para las entidades locales. *Revista Vasca de Administración Pública*, 117, 147-193.
- Inaraja Vera, L. (2018). Ciudades y lucha contra el cambio climático: experiencias estadounidenses. *Cuadernos de Derecho Local*, 46, 169-186.
- Mora Ruiz, M. (2014). La ordenación jurídico-administrativa de las energías renovables como pieza clave en la lucha contra el cambio climático: ¿un sector en crisis? *Actualidad Jurídica Ambiental*, 17 febrero 2014, 1-22.
- Murga Fernández, J. P. (2023). Comentario al artículo 273 (Paso de líneas telefónicas, conductores de electricidad y cables para funiculares). En J. R. de Verda y Beaumont (dir.). *Comentarios al Código Civil Boliviano*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Navarro Caballero, T. M. (2020). *Las reservas demaniales. Instrumentos de utilización y conservación ambiental del dominio público*. Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.
- Perea Crespillo, G. M. (2021). Energías renovables y eficiencia energética. En A. Palomar Olmeda y R. Terol Gómez (dirs.). *Comentarios a la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética* (pp. 125-176). Navarra: Thomson Reuters Aranzadi.

- Prats Albentosa, L. (2001). El derecho de superficie. En M. Clemente Meoro (coord.), *Derecho civil. Derechos reales y derecho inmobiliario registral*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Presicce, L. (2021). Las competencias de los ayuntamientos para impulsar el autoconsumo fotovoltaico en el sector doméstico: especial referencia a Cataluña. *Revista de Investigações Constitucioais*, 8 (1), 77-106.
- Roca Sastre, R. M.<sup>a</sup> (1961). Ensayo sobre el derecho de superficie. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 392-393, 7-66.
- Rosa Moreno, J. (2020). Requerimientos sectoriales del nuevo marco europeo de la energía renovable. *Actualidad Jurídica Ambiental*, 103, 41-78.
- Ruiz Olmo, I. (2021). *La regulación de las energías renovables: la electricidad fotovoltaica*. Madrid: Instituto Clavero Arévalo, Tecnos.
- Unión Española Fotovoltaica (UNEF). (2022). *Energía solar. Apuesta segura para la recuperación económica* (Informe Anual UNEF 2022). Madrid: UNEF. Disponible en: <https://www.unef.es/es/recursos-informes?idMultimediaCategoria=18>.