

Análisis del Decreto-ley 22/2025, de 28 de octubre, para aumentar la resiliencia del suministro eléctrico catalán

Tras la reciente publicación en el Boletín Oficial del Estado del Decreto-ley 22/2025, de 28 de octubre, para aumentar la resiliencia del suministro eléctrico catalán, analizamos las medidas y reformas que introduce para aumentar la seguridad y resiliencia del sistema eléctrico en el territorio de Cataluña

De acuerdo con lo expuesto en el preámbulo de la norma, el **apagón** de 28 de abril de 2025, así como el posterior proceso de restablecimiento del suministro, pusieron de manifiesto la existencia de una **descompensación** entre unas zonas de la Península Ibérica, con superávit de generación eléctrica renovable, y otras zonas más intensivas en consumo eléctrico, pero con unos niveles más bajos de penetración de renovables. Cataluña se sitúa entre estas últimas, al haber requerido la importación, durante 2024, de un total de 5.735 GWh, lo que supone un 12,9 por 100 del total de su demanda de energía eléctrica.

Esta situación deficitaria está motivada por las dificultades prácticas con las que se topan los desarrolladores -algunas generadas incluso por la propia normativa vigente, como los límites a la transmisión de autorizaciones- que desincentivan la inversión, y por la **gran litigiosidad** que actualmente lleva aparejada la tramitación de proyectos de generación renovable, que dilatan plazos y conducen a paralizaciones de los procedimientos de autorización, y, con ello, a renunciaciones a proyectos; esto da lugar a una situación incompatible con las necesidades de seguridad sistema eléctrico y con los objetivos de penetración de renovables fijados a todos los niveles: europeo, estatal y autonómico.

Por ello, el Decreto-ley 22/2025, tras una previa tarea de identificación de obstáculos, resistencias sociales y lagunas normativas, busca ofrecer una solución satisfactoria, que conduzca a una **mayor seguridad jurídica** en la tramitación de proyectos, que atraiga inversores, fomente la participación social, y, con ello, contribuya directamente a la resiliencia, estabilidad y seguridad del sistema eléctrico en el territorio catalán. Para ello, se introducen modificaciones en una amplia batería de normas:

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

- Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.
- Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña.
- Ley 18/2008, de 23 de diciembre, de garantía y calidad del suministro eléctrico.
- Decreto-ley 24/2021 de 26 de octubre, de aceleración del despliegue de las energías renovables distribuidas y participadas.
- Decreto Legislativo 1/2009, de 21 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de los Residuos.
- Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.
- Ley 16/2017, de 1 de agosto, del Cambio Climático.

Pasamos a analizar con más detalle esas modificaciones.

I. Almacenamiento energético

Las baterías se consideran un elemento clave para la gestión del sistema eléctrico, y la clarificación de su régimen jurídico resultaba muy necesaria, al no contar Cataluña con una regulación específica en la materia. Entre las novedades, cabe destacar:

- La sujeción de la **hibridación** a las disposiciones del Decreto-ley 16/2019 y del **almacenamiento stand alone** a las previsiones del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica.
- El reconocimiento del carácter de infraestructura de **utilidad pública o interés social**, así como de sus líneas o infraestructuras de conexión, cuando se ubiquen en suelo no urbanizable.

- La posibilidad de eximir, previa consulta al órgano ambiental, de la **evaluación de impacto ambiental simplificada** las hibridaciones mediante incorporación de modelos de almacenamiento electroquímico ubicadas en la poligonal definida en el proyecto original que cuente con un trámite ambiental favorable.
- La sustitución del proyecto de actuación específica por un **informe preceptivo** de la Comisión Territorial de Urbanismo.
- El establecimiento de una **garantía de desmantelamiento** en caso de hibridación que, en puridad, es una actualización de la garantía de desmantelamiento de la instalación original que deberá incorporar el coste de su desmantelamiento.

La finalidad de este conjunto de modificaciones, que la norma no oculta, es **agilizar la implantación** de baterías para posibilitar el mejor aprovechamiento del programa de ayudas a centrales de almacenamiento en España aprobado en marzo por la Comisión Europea y cuya tramitación tiene intención de acelerar el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

II. Generación distribuida

Un segundo objetivo del Decreto-ley 22/2025 es reducir el volumen de energía que debe trasladarse al lugar de consumo. Para ello, se fomenta el **autoconsumo**, que, por sus propias características, tiende a ubicarse en tejados, cubiertas o terrenos próximos a los consumidores. Así:

- Se suprime la **autorización administrativa previa y de construcción** para instalaciones de entre 100 y 500 kW.
- Se prevé la **legalización de los autoconsumos colectivos** con respecto a los cambios de coeficiente de reparto durante el proceso de activación de la instalación.
- Podrán declararse de **utilidad pública** las líneas eléctricas y otros elementos que conecten instalaciones de autoconsumo con excedentes con un punto de consumo próximo.

- Se permite la instalación de pérgolas solares de hasta cuatro metros de altura en espacios exteriores próximos a los consumidores, como aparcamientos de hospitales, universidades o centros comerciales, así como plazas públicas y equipamientos urbanos.
- Siguiendo el modelo de las Islas Canarias, se fomenta la **energía eólica de autoconsumo**, modificando la normativa urbanística para eliminar la necesidad de licencia de obras y establecer los requisitos de altura y distancia aplicables.
- Se regula la instalación de renovables eléctricas y térmicas en obras y actuaciones hidráulicas, que quedarán exentas de la autorización de gestión de residuos en caso de que éstos se valoricen.
- Se reducen los plazos de tramitación de proyectos de renovables ubicados en espacios artificializados o degradados en suelo no urbanizable, tales como balsas, canales, puertos, vertederos u otros espacios similares, normalmente próximos a lugares de consumo.

III. Reducción de la litigiosidad

En Cataluña existe un desfase entre las instalaciones de generación renovables autorizadas (3.444 MW de fotovoltaica y 2.242 de eólica) y conectadas (441 MW de fotovoltaica y 1.406 MW de eólica). Esto se debe, en gran medida y según el Decreto-ley 22/2025, a la enorme conflictividad que generan en las zonas de implantación, que deriva en **litigiosidad** administrativa y judicial, algo que no es exclusivo de Cataluña, y que, como es bien sabido por todo aquél que opera en el sector, puede generar serios quebraderos de cabeza a la hora de cumplir los hitos del Real Decreto-ley 23/2020, al tiempo que desincentiva la inversión, que no suele encontrarse cómoda en contextos de incertidumbre.

La respuesta del Decreto-ley 22/2025 a este problema pasa por -entre otras medidas- fomentar la **aceptación social y territorial de las renovables**, poniendo el foco en los sectores más afectados por ellas: los municipios y sus residentes y las comunidades de regantes.

Con esta finalidad:

- Para equilibrar el desarrollo agrícola y el energético, la norma recoge el acuerdo alcanzado por UNEFCAT y ACATOR, las principales asociaciones de energía fotovoltaica y de comunidades de regantes de la región, el pasado mes de septiembre, como salida a la situación derivada de la falta de convalidación del Decreto-ley 12/2025, dictado con idéntica finalidad, pero con un contenido menos ambicioso.
- La norma general será la no implantación de nuevas instalaciones fotovoltaicas en zonas de regadío, con excepciones que permiten compatibilizar los intereses de todas las partes: parques en tramitación, los de autoconsumo, los de menor potencia, los que se ubiquen en terrenos no explotados agrariamente durante un periodo de cinco años, etc., o la compatibilización de usos mediante la agrovoltaica o la fotovoltaica ubicada en instalaciones de riego.
- Se reforma, con algunas excepciones, el mecanismo de **participación ciudadana** en los proyectos eólicos de más de 10 MW y los fotovoltaicos de más de 5 MW:
 - Habrá una **primera fase informativa**, anterior a la información pública del proyecto, que incluirá un turno de palabra a los interesados y cuyo resultado se plasmará en un informe que se remitirá al órgano sustantivo.
 - Después, y antes de la obtención de la autorización administrativa de explotación, el promotor formulará una **oferta de participación local mínima** de un 20 por 100 del presupuesto de ejecución por contrato, en la propiedad del proyecto, de la sociedad mercantil a través de la que se vehicule, o en su financiación, a las personas físicas y jurídicas radicadas en las zonas elegibles en cada fase de participación, que serán dos, una de ámbito municipal y otra comarcal.
- Se fijan medidas para favorecer las **comunidades energéticas**.
- En relación con los municipios:
 - Se establece su competencia sobre promoción de la transición energética.
 - Se prevé la posibilidad de que constituyan derechos de superficie, concesiones o autorizaciones sobre bienes de su patrimonio a favor de comunidades energéticas y su participación en éstas.

- Se regula la posibilidad de que designen zonas de su término municipal en las que no se podrán implantar renovables, pero se prohíben las suspensiones generales al otorgamiento de licencias con prohibiciones totales.
- Se regula expresamente la posibilidad de autorizar instalaciones y líneas en espacios próximos a infraestructuras viarias, para aprovechar espacios antropomorfizados y reducir así su impacto ambiental.
- Se excluyen, del 85 por 100 de terrenos afectados respecto del que debe acreditarse disponer de acuerdo de ocupación con los propietarios para poder solicitar la declaración de utilidad pública, los terrenos correspondientes a accesos y líneas de evacuación. Esta medida, desde el punto de vista práctico, puede considerarse que dificulta el acceso a la declaración de utilidad pública, pero debe tenerse en cuenta que lo que se busca no es facilitar dicha solicitud, sino reducir la conflictividad, más frecuente con los propietarios que sufren mayores afecciones.

IV. Eliminación de obstáculos normativos a la inversión

El Decreto-ley 16/2019 introdujo la **imposibilidad de transmitir** la autorización de una instalación de generación hasta que ésta contara con el acta de puesta en marcha definitiva.

Esta medida, tal como reconoce el Decreto-ley 22/2025, tenía sentido en momentos de gran interés inversor en renovables, como freno a la especulación. Sin embargo, en el actual contexto de precios bajos y negativos, la situación inversora ha cambiado radicalmente, por lo que la medida pasa a ser un obstáculo para la búsqueda de financiación, sobre todo en el corto y medio plazo.

Por ello, ahora, tanto la autorización administrativa previa como la de construcción podrán transmitirse, previa autorización del órgano competente, mientras que la transmisión de acciones o participaciones de la sociedad titular de la instalación no requerirá autorización alguna.

Por otro lado, para asegurar la amortización de las inversiones, se incrementa de 25 a 50 ó 75 años el plazo de las concesiones para proyectos de almacenamiento hidráulico mediante centrales hidroeléctricas reversibles, considerados estratégicos para el territorio.

V. Agilización procedimental

En este punto, el Decreto-ley 22/2025 aborda reformas que buscan **simplificar** lo más posible la tramitación administrativa de instalaciones y **reducir obstáculos urbanísticos**. Debido a su extensión, nos limitamos a citar algunas de las medidas más destacables:

- Se facilita la **modificación de instalaciones e infraestructuras de evacuación**, de forma que no sea preciso iniciar una nueva tramitación cuando los cambios sean poco relevantes, al tiempo que se reducen a la mitad los plazos para tramitar las **repotenciaciones**, las cuales, además, pasan a tener la consideración de modificaciones no sustanciales.
- Los **plazos de repotenciaciones** inferiores al 25 por 100 adicional de la potencia instalada se reducen a la mitad.
- El reconocimiento de la **utilidad pública** de las instalaciones de almacenamiento y sus infraestructuras de evacuación situadas en suelo no urbanizable y su calificación como sistema de servicios técnicos permite su implantación en esta clase de suelo. Respecto de las ubicadas en suelo urbano y en sectores industriales o logísticos, se asimilan a los usos industriales, logísticos o de actividad económica, asegurando su compatibilidad urbanística.
- Las pequeñas actuaciones de cableado quedan exentas de la **licencia de obras**, medida que puede ser particularmente relevante de cara a la instalación de **puntos de recarga**.
- Por su parte, los **puntos de recarga**, junto con los centros de transformación y seccionamiento, los restantes elementos necesarios para la recarga, así como las propias líneas en algunos casos, quedan sujetos al **régimen de declaración responsable**.
- Se reducen los plazos de tramitación de **líneas de transporte y distribución** y se establecen medidas de información a la ciudadanía y compensación económica a los municipios. También se agilizan las actualizaciones y modernización de líneas sin impacto ambiental ni urbanístico.
- Por lo que respecta al **acceso a la red de distribución**, y dada la falta de capacidad constatada en la mayor parte de los nudos de la red, se refuerzan las medidas de **información** que reciben los solicitantes de puntos de conexión.

- En esta línea, se prevé que la Dirección General de Energía pueda solicitar información sobre las solicitudes formuladas en una subestación para buscar soluciones en caso de proyectos clave, de interés general o estratégicos.

VI. Conclusión

El apagón de 28 de abril de 2025 ha supuesto un antes y un después en el grado de la atención que los poderes públicos prestan al sector energético.

Este Decreto-ley resulta particularmente interesante porque, constatada a raíz del apagón una situación problemática, esto es, la existencia de obstáculos para la penetración de renovables en territorio catalán, identifica sus principales causas -el creciente rechazo social a la implantación de este tipo de tecnologías; la necesidad de equilibrar los intereses económicos concurrentes y la existencia de procedimientos y normas obsoletas-, analiza su efecto en el conjunto del sector -la **pérdida de seguridad jurídica**- y sus consecuencias -la pérdida de atractivo para la inversión derivada de esta inseguridad- y busca soluciones prácticas. Esta reflexión es extrapolable al conjunto del territorio nacional.

Cuestión distinta será que estas soluciones agraden a todos los implicados. La apertura de la participación social en los proyectos y su articulación práctica -piénsese en una posterior venta de la sociedad vehicular participada por residentes- puede suponer un desafío para promotores y desarrolladores. O incluso puede que no consigan resolver el problema identificado; en este sentido, la información sobre proyectos concretos, o la involucración de la población local en ellos, pueden no ser suficiente para corregir una percepción social cada vez más negativa de las renovables, y, en general, de todas las medidas y políticas dirigidas a paliar el cambio climático, cuestión que, seguramente, daría para un análisis más extenso.

Dicho todo ello: es encomiable que la Administración (en este caso, en el papel de legislador extraordinario que supone el recurso al decreto-ley) sea consciente de los problemas del sector de las energías renovables (obstáculos regulatorios innecesarios, litigiosidad, extensión excesiva de las tramitaciones, inseguridad jurídica) y adopte medidas (más o menos acertadas; e, incluso, en algunos casos, de dudoso respeto al orden constitucional de competencias en esta materia) destinadas a solucionar estos problemas.